

Exploração sobre a Legislação da Supervisão das Empresas de Capitais Públicos de Macau

Sheng Li *

I. Contexto sobre a promoção da legislação das empresas de capitais públicos

Aprofundar a reforma da administração pública e consolidar a produção legislativa nas áreas prioritárias é uma das importantes tarefas do Relatório das Linhas de Acção Governativa da RAEM para o Ano Financeiro de 2022, dado que realizar a reforma do sistema jurídico das empresas de capitais públicos para reforçar a sua supervisão, é elemento essencial. Até Fevereiro de 2022, havia em Macau um total de 23 empresas de capitais públicos,¹ exercendo actividades económicas e políticas em diferentes áreas. Para supervisionar efectivamente a exploração e o funcionamento das empresas de capitais públicos, garantir a segurança e a eficácia dos activos públicos, promover a preservação e a valorização dos investimentos financeiros públicos, o Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designado por “GPSAP”) concluiu os trabalhos de consulta pública sobre o Regime jurídico das empresas de capitais públicos em 2021, esperando garantir o aproveitamento racional dos activos públicos através do aperfeiçoamento do sistema jurídico.

* Professor e Subdirector da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Macau.

¹ Plataforma de divulgação pública de informações por empresas de capitais públicos, *website* do Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau, <https://www.gpsap.gov.mo/enterprise> (17/02/2022).

No entanto, devido à falta, no passado, de legislação específica independente sobre a supervisão das empresas de capitais públicos, algumas empresas revelaram uma série de problemas tal como sofreram não só da má gestão das operações e de um sistema interno inadequado, como também da falta de vigilância e transparência. Em resposta às lacunas supramencionadas, o GPSAP, após a elaboração e a publicação das Instruções para a divulgação pública de informações por empresas de capitais públicos em conjunto com a Direcção dos Serviços de Finanças, realizou uma consulta pública sobre o estabelecimento do Regime jurídico das empresas de capitais públicos para determinar, entre outros aspectos, os objectivos, os princípios, a entidade tutelar e o modo de supervisão, constituindo um enquadramento institucional básico para regular e supervisionar as empresas de capitais públicos e dar um importante passo para resolver as dificuldades no uso dos erários públicos através da feitura de leis. O documento de consulta dá ênfase às empresas de capitais públicos que devem estar sempre sob a supervisão de titular da participação, visando estabelecer uma estrutura de supervisão abrangente e multifacetada, concentrada na supervisão pelos serviços competentes, pelas auditorias, pela comunidade e pelo conselho fiscal, propõe ainda a criação de um serviço competente exclusivo para exercer as competências do titular da participação, sendo responsável pela execução das disposições legais.

Segundo a proposta do documento de consulta, os serviços competentes concentrar-se-ão na supervisão de “capitais”, para demonstrar o princípio da neutralidade competitiva e para evitar uma excessiva intervenção nas empresas, o que é semelhante ao rumo da reforma das empresas estatais no Interior da China nos últimos anos. Pelo lado das empresas, o essencial é estabelecer um regime empresarial moderno com direito de propriedade clara, direitos e responsabilidades distintos, separação do governo e das empresas, e gestão científica – através da melhoria da estrutura de governação da empresa, formando um mecanismo de exercício de poderes que sejam mutuamente coordenados e vinculados entre os poderes de decisão, de execução e de supervisão, no sentido de incrementar a competitividade das empresas de capitais públicos, fortalecendo, simultaneamente, a supervisão. Sendo o primeiro projecto de lei relacionado com

as empresas de capitais públicos em Macau, este documento de consulta tem um grande significado, pois irá ajudar o Governo da RAEM a aperfeiçoar o sistema jurídico, a promover a reforma do regime de supervisão e de gestão das empresas de capitais públicos, de modo a concretizar a ideia de acção governativa “aproveitamento racional do erário público”.

Sendo Macau um ponto de apoio da estratégia da “dupla circulação” baseada no princípio “um país, dois sistemas”, está a acelerar o ritmo da integração na conjuntura geral do desenvolvimento nacional. No contexto actual do surto da epidemia de Covid-19, deposita-se grande expectativa no plano estratégico de desenvolvimento comum para a construção conjunta da Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin, isto implicará, também, mais exigências rigorosas ao nível de exploração das empresas de capitais públicos de Macau. Assim, o GPSAP e os serviços competentes que se pretendem criar, vão assumir mais responsabilidades de supervisão. Nesta fase, o GPASP com as competências conferidas por lei, pode, para além de promover a implementação e o aperfeiçoamento dos diplomas legais de forma ordenada, impulsionar, também, a criação dos serviços competentes e acelerar o estabelecimento do regime de supervisão concentrado em “capitais”. Durante este processo, o Governo da RAEM deve tomar como referência as experiências de outros lugares e esforçar o intercâmbio e a cooperação com o Interior da China, no sentido de consolidar o consenso alcançado em todos os aspectos, e promover a formação de sinergias para a reforma.

II. Dominação das três relações envolvidas no Regime jurídico das empresas de capitais públicos

A elaboração e aperfeiçoamento do Regime jurídico das empresas de capitais públicos, que visa regular o funcionamento e a gestão das empresas de capitais públicos, é oportuna e está em conformidade com a estratégia de “criar primeiro para reformar depois” para a reforma da administração pública de Macau. No passado, as empresas de capitais públicos de Macau, tal como as empresas

comerciais gerais, estavam principalmente sujeitas ao Código Comercial vigente. No entanto, para além de dar importância à realização dos objectivos de benefícios económicos, as empresas de capitais públicos, também carecem de se articular com o desenvolvimento socioeconómico para a concretização de benefícios sociais. Portanto, a clarificação da relação entre os direitos e as responsabilidades das empresas de capitais públicos prevista nas leis anteriores torna-se uma tarefa prioritária para a reforma do sistema de supervisão das empresas de capitais públicos. É, pois, necessário entender e dominar as três relações envolvidas neste Regime através dos três aspectos: a base jurídica, o processo de execução e as exigências de supervisão.

1. Base jurídica: relação entre a lei geral e a lei especial

A relação entre o vigente Código Comercial e o Regime jurídico das empresas de capitais públicos é de lei geral e de lei especial. Através da aplicação das determinadas disposições do Regime jurídico das empresas de capitais públicos que sejam diferenciadas das do Código Comercial às empresas de capitais públicos, será possível efectuar-se uma alteração suplementar ou prevalecer sobre o Código Comercial em termos de hierarquia jurídica. Em comparação com o Código Comercial, o Regime jurídico das empresas de capitais públicos é destinado exclusivamente às empresas de capitais públicos, cujas disposições são mais rigorosas e normalizadas. Com a inclusão das empresas de capitais públicos num enquadramento jurídico exclusivo, permitindo criar, no Regime jurídico das empresas de capitais públicos, diversas normas particularmente relacionadas com o âmbito da exploração, a realização dos objectivos, os mecanismos de governação e de supervisão das empresas de capitais público, entre outros aspectos.² Por exemplo, o Código Comercial não

² *Documento de consulta do Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos*. Portal do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau, https://www.gov.mo/pt/wp-content/uploads/site/s/3/2021/10/consultation_pt.pdf (10/02/2022).

obriga certos tipos de empresas a criarem um conselho de administração ou um conselho fiscal, enquanto o Regime jurídico das empresas de capitais públicos destaca que as empresas de capitais públicos são obrigadas a criar um sistema interno de governação, designadamente o regime de assuntos relevantes de exploração e funcionamento, no sentido de fornecer um fundamento legal para a gestão das empresas, estabelecendo, também, um regime empresarial moderno sob a orientação dos serviços competentes para reforçar a supervisão dos activos públicos.

2. Processo de execução: relação entre os serviços competentes e outros serviços públicos

O GPSAP e os serviços competentes que se pretendem criar, durante o exercício das suas funções, irão exercer as competências do sócio em representação do Governo da RAEM, supervisionar a exploração e o funcionamento das empresas de capitais públicos, promover a cooperação e a complementaridade mútua de funções com outros serviços públicos a fim de garantir que estas empresas possam articular-se melhor com as linhas de acção governativa e com o desenvolvimento socioeconómico. As actividades desenvolvidas pelas empresas de capitais públicos continuam a estar legalmente sujeitas à supervisão pelos serviços públicos da área relevante durante o seu funcionamento, cujos estrutura interna e desempenho empresarial estando, ao mesmo tempo, sujeitos à supervisão pelos serviços competentes. Após a análise dos objectivos de acção governativa estabelecidos pela entidade de supervisão da área das empresas de capitais públicos, os serviços competentes darão orientações às empresas de capitais públicos em relação ao plano de desenvolvimento a médio e longo prazo, plano de exploração e funcionamento e orçamento anual de modo a lidar e apoiar as mesmas empresas na concretização dos objectivos definidos nas linhas de acção governativa. Sob o modo de supervisão centralizada, a implementação do Regime jurídico das empresas de capitais públicos dependerá principalmente das instruções e das regras pormenorizadas determinadas pelos serviços competentes em relação aos assuntos concretos, a fim de melhor atribuir

as competências aos serviços competentes, tornando-se, assim, um dos meios mais importantes para a melhor gestão das empresas de capitais públicos.

3. Exigências da supervisão: relação entre a supervisão pelos serviços competentes e a supervisão externa

O Regime jurídico das empresas de capitais públicos dá ênfase à complementaridade das funções e à uniformização orgânica entre a supervisão pelos serviços competentes e a supervisão externa, sendo a primeira baseada na supervisão dos gestores pelos sócios e a segunda baseada na introdução da supervisão por profissionais externos e no reforço da supervisão pela comunidade, para assegurar o profissionalismo e a independência da supervisão. Os serviços competentes são responsáveis pelas orientações às empresas de capitais públicos a estabelecerem um regime empresarial moderno, e a aperfeiçoarem a estrutura de governação empresarial, bem como a criarem uma estrutura interna de supervisão e de contrapeso mútuos entre o órgão de decisão, o órgão de administração e o órgão fiscal. Sob a supervisão pelos serviços competentes, as empresas de capitais públicos irão não só trabalhar intensamente na revisão e no aperfeiçoamento dos seus estatutos internos, como ainda na conversão das exigências de supervisão dos respectivos diplomas legais nos seus regimes internos, impulsionando assim as empresas a desenvolverem suas actividades de forma normalizada. Ao mesmo tempo, a supervisão das empresas de capitais públicos concentrar-se-á no “controlo de capitais” e sob o princípio de “exploração e funcionamento orientados pelo mercado”, dando ênfase à implementação de um mecanismo orientado pelo objectivo de avaliação da classificação e um mecanismo de responsabilização, tal como um regime de avaliação do desempenho para as empresas de capitais públicos e um mecanismo de incentivos que permite realizar ajustamentos dinâmicos e melhorar constantemente os objectivos definidos. A introdução das medidas como os “assuntos relevantes de exploração e funcionamento” e o regime de impedimentos que vem regular a exploração e o funcionamento das empresas, permitindo-lhes que tenham normas a observar para

a sua execução, e possam reduzir efectivamente o risco de tomada de decisão arbitrária e até de abuso de poder por parte de gestores.

No que concerne à supervisão externa, o Regime jurídico das empresas de capitais públicos introduzirá os profissionais externos para reforçar a supervisão de auditoria, a fim de se realizar a supervisão em tempo real e de longo prazo de capitais públicos. Com base nas Instruções para a divulgação pública de informações por empresas de capitais públicos, o Regime jurídico das empresas de capitais públicos pretende-se alargar o âmbito da divulgação pública das informações, por exemplo, divulgação de remunerações dos membros nomeados pelo governo, com vista a fortalecer a supervisão pelos serviços competentes dentro da empresa, estabelecer uma sólida supervisão externa, realizar a supervisão pela comunidade mediante a divulgação pública de informações, e integrar as diversas forças de supervisão. Estas medidas contribuirão para garantir o direito à informação do público e elevar a transparência do funcionamento das empresas de capitais públicos, criando consequentemente um regime que possa evitar efectivamente a perda dos activos públicos.

III. Aperfeiçoamento do Regime jurídico das empresas de capitais públicos com base nas experiências da reforma das empresas estatais do Interior da China

A partir do ano de 1978, altura em que o País começou a transformar a economia planificada em economia de mercado, a reforma das empresas estatais tem sido sempre um elemento importante da reforma económica da China. Em Maio de 1988, o Conselho de Estado autorizou a criação do Instituto para a Supervisão e Administração de Activos Estatais para exercer o poder de supervisão e a gestão dos activos estatais em nome do Estado; em 2003, foi criada a Comissão de Supervisão e Administração de Activos Estatais (CSAAE) do Conselho de Estado como um serviço exclusivo de supervisão dos activos estatais, desempenhando um papel importante na reforma das empresas estatais da China.

A reforma das empresas estatais não só impulsionou o elevado crescimento económico do Interior da China, como também contribuiu para a concretização dos objectivos da política do governo, desempenhando um papel importante na estabilidade socioeconómica e na promoção dos interesses nacionais.³ Sob uma série de políticas da reforma, internamente foi melhorada a gestão interna das empresas estatais e reduziu os custos de agência;^{4 5} externamente foi contribuído o crescimento económico através da melhoria da configuração dos elementos e do efeito de transbordamento.^{6 7} Fazendo uma retrospectiva, pode-se ver que a reforma chinesa procedeu-se mediante dois aspectos: por um lado, as acções espontâneas provenientes das bases, tais como a substituição da agricultura colectiva pelo sistema de responsabilidade contratual familiar e o surgimento de empresas rurais;⁸ por outro lado, a dependência da concepção do governo central e da promoção de distribuição de cima para baixo dos direitos de propriedade.⁹ De um modo geral, a reforma das empresas estatais do Interior da China passou por quatro períodos, desde “descentralização do poder e transferência de lucros”, “inovação institucional”, “supervisão dos activos estatais” até à “reforma da classificação”¹⁰ nos últimos anos. As respectivas medidas de reforma têm

³ Ligang Song, “State-owned enterprise reform in China: Past, present and prospects”. *China’s 40 Years of Reform and Development*, 2018, p. 345.

⁴ Kong Dongmin, Dai Yunhao, Li Yang, “Choque da política, ambiente do mercado e produtividade das empresas estatais: situação actual, tendência e desenvolvimento”, in *Management World*, n.º 8, 2014.

⁵ Li Wengui, Yu Minggui, Zhong Huijie, “Projecto-piloto do conselho de administração das empresas centrais, custos de agência e desempenho empresarial das empresas de capital aberto”, in *Management World*, n.º 8, 2017.

⁶ Xu Zhaoyuan, Zhang Wenkui, “Estudo sobre os efeitos de revitalização vindos da reforma das empresas estatais exercem no crescimento económico”, in *Economic Research Journal*, 2015, n.º 4.

⁷ Liu Jipeng, Liu Biao, Hu Lifang, “Reforma dos Activos Estatais da China: Perplexidade, erro e modelo de inovação”, in *Management World*, n.º 1, volume n.º 36, 2020, pp. 60-68.

⁸ Justin Yifu Lin, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China”. in *The American Economic Review*, 1992, pp. 34-51.

⁹ Justin Yifu Lin, “State-owned Enterprise Reform in China: The New Structural Economics Perspective”. *Structural Change and Economic Dynamics*, 2021, pp. 106-111.

¹⁰ Huang Qunhui, “Como são feitas as ‘novas empresas estatais’ – retrospectiva de 40 anos da reforma das empresas estatais da China”, in *China Economist*, 2018, n.º 1, volume n.º 13, pp. 58-83.

progredido passo a passo na prática, adquirindo uma rica experiência em relação à concretização da governação administrativa sob planeamento e controlo do governo para uma governação económica baseada em mecanismo de mercado.

Assim, o Regime jurídico das empresas de capitais públicos pode fazer referência a vários aspectos do modelo do Interior da China, aproveitando as experiências bem-sucedidas da reforma progressiva das empresas estatais do Interior da China, melhorar a gestão e a supervisão das empresas de capitais públicos de Macau e contribuir para o desenvolvimento da diversificação adequada da economia de Macau. O GPSAP e os serviços competentes que se pretendem criar podem, ter como referência as experiências da CSAAE do Interior da China, aumentar o nível de governação e a capacidade de funcionamento, criar uma lista de poderes e de responsabilidades de supervisão, e aperfeiçoar os estatutos das empresas de capitais públicos com base na estrutura de governação das pessoas colectivas, bem como concretizar uma supervisão dinâmica abrangente e oportuna com ênfase no reforço da supervisão intercalar e subsequente, apoiando as empresas de capitais públicos a desenvolverem mais dinâmica através da implementação de um regime de supervisão mais flexível e eficiente.

1. Realização da supervisão uniformizada e classificada por serviços exclusivos

A reforma das empresas estatais do Interior da China enfrenta duas tarefas principais: Primeira, definir com precisão as funções das diferentes empresas estatais e aumentar o investimento das empresas de utilidade pública e liberalizar as actividades competitivas e promover a mercantilização da alocação de recursos públicos em indústrias naturalmente monopolizadas onde o capital estatal continua a deter uma participação de controlo. Segunda, promover as empresas estatais a melhorarem o regime empresarial moderno e a aperfeiçoarem a estrutura da governação das pessoas colectivas com funcionamento coordenado, equilibrado e eficaz. As tarefas específicas compreendem: estabelecer um regime de gerente profissional, aprofundar a reforma do regime laboral e de pessoal das

empresas, estabelecer um mecanismo de restrições e de incentivos a longo prazo e promover a divulgação de informações importantes das empresas estatais. Além disso, devem-se ainda desenvolver activamente uma economia de propriedade mista como forma importante de realização do sistema económico básico.¹¹ Durante o processo de reforma das empresas estatais do Interior da China, a CSAAE, em representação do País, exerce as responsabilidades do titular da participação e supervisiona a preservação e valorização dos activos estatais das empresas sob a sua tutela. Uma vez que as empresas estatais abrangem uma área enorme e os objectivos económicos e os das políticas entre as empresas têm grandes diferenças, seria difícil ter em conta os objectivos de exploração diversificados das empresas estatais se fossem adoptados os mesmos modos de supervisão e de avaliação.¹² Assim, ao definir com precisão as funções de diferentes empresas estatais, o Interior da China classifica as empresas estatais em empresas de tipo comercial e em empresas de tipo de interesse público, subdividindo as de tipo comercial ainda em empresas de tipo de concorrência comercial e de funções comerciais e, a partir daí desenvolver as quatro principais áreas: a reforma da classificação, o desenvolvimento da classificação, a supervisão da classificação e a avaliação da classificação.

Na reforma local dos activos estatais do Interior da China, normalmente as empresas estatais dividem-se em três tipos.¹³ O primeiro são as empresas de utilidade pública (interesses públicos), sem fins lucrativos, que visam prestar serviços públicos, por exemplo, transportes públicos, metro, higiene ambiental, instalações de defesa nacional, cuidados de saúde pública, etc. Assim, não é apropriado que este tipo de empresa estatal seja definido como uma sociedade

¹¹ Yu Jing, “Expectativas da reforma das empresas estatais e dos activos estatais durante o 13.º Plano Quinquenal”, in *Seeking Truth*, 2014, volume n.º 42, n.º 6, pp. 47-54.

¹² Liao Hongwei, Li Lingjie, “Estudo sobre o caminho do desenvolvimento coordenado da melhoria do regime de supervisão dos activos estatais e do aprofundamento da reforma das empresas estatais”, in *Inner Mongolia Social Sciences*, 2021, n.º 4, pp. 112-120.

¹³ Shi Chunlai, “Reflexões sobre a reforma da classificação precisa dos activos estatais locais”, in *Fujian Tribune (Edição de Ciências Humana e Social)*, 2015, n.º 9, pp. 39-43.

comercial, mas sim como uma pessoa colectiva especial que não está vinculada pelo direito das sociedades comerciais e não está sujeita aos lucros e às perdas, mas com dependência das finanças públicas. O segundo tipo são as empresas estatais funcionais (monopólio), que têm principalmente uma função pública e social e uma função económica em segundo lugar, e podem ser classificadas como monopólio natural, por exemplo a construção de zonas de desenvolvimento funcional, de trânsito de electricidade, de gasoduto, de abastecimento de água, etc; e algumas classificadas como dedicação aos recursos, como a extracção de petróleo, de minerais, etc. O primeiro assegura a maximização do bem-estar do povo, através do equilíbrio entre as receitas e as despesas; enquanto o segundo assegura o uso eficiente de recursos, através da oferta e procura de recursos e do mecanismo de preço. O terceiro tipo são empresas estatais competitivas que são idênticas às empresas competitivas gerais na medida em que não devem ter quaisquer objectivos sociais e públicos obrigatórios, e o seu objectivo económico tem uma posição absoluta, como é o caso das indústrias de telecomunicações, de automóvel, de electrónica, de siderurgia, financeira, imobiliária, etc. O governo não deve proteger este tipo de empresas, mas deixá-las competir, de forma justa, com todos os tipos de empresas do mercado e obter vantagens lucrativas. O lucro dos activos estatais emerge principalmente neste tipo de empresas e as que não são capazes de atingir os objectivos básicos de rentabilidade através do mercado e demonstrar competitividade no mercado, devem ser retiradas ou encorajadas a retirar-se do mercado.

Na prática, devem ser definidas metas a partir da natureza da empresa, por exemplo, as empresas estatais comerciais devem ter como objectivo principal de incentivar a dinamização da economia do País, alargar as funções dos capitais estatais, concretizar a preservação e valorização dos activos estatais, e proceder funcionamento comercial de acordo com as exigências orientadas pelo mercado, de modo a conseguir a sobrevivência do mais forte e a entrada e saída ordenada do mercado; enquanto as empresas com a natureza de interesse público devem ter como objectivo principal garantir o bem-estar da população, servir a sociedade e prestar produtos e serviços públicos, destacando a qualidade dos serviços e dos

produtos, o controlo dos custos e a capacidade de garantia, etc.¹⁴ Devido à natureza especial das empresas estatais, a sua reforma deve estabelecer um sistema de responsabilidade social e um mecanismo de supervisão de responsabilidade social. A responsabilidade social das empresas estatais é dotada de diversidade e de diferença, incluindo dois níveis, o dever social e a expectativa social, e divide-se em dois tipos, a responsabilidade básica e a extensiva, que inclui as responsabilidades básica e extensiva em relação aos trabalhadores, aos consumidores, aos fornecedores, aos credores, à protecção e ao aproveitamento racional do ambiente e dos recursos, à comunidade a que está localizada, à acção de caridade e ao governo; todas as empresas estatais devem cumprir conscientemente e assumir activamente as responsabilidades dos oito aspectos acima mencionados. Enquanto promove a construção do mecanismo de supervisão das responsabilidades sociais das empresas estatais, o governo deve criar e melhorar os respectivos diplomas legais e o regime de avaliação dos objectivos com base em sistema de responsabilidade social, e monitorizar do exterior o cumprimento da responsabilidade social por parte das empresas estatais através de relatórios periódicos.¹⁵

No entanto, em relação às empresas mistas de interesse comercial e público, o grau de dificuldade e de complexidade da supervisão é ainda maior, pelo que, o modo de supervisão, o mecanismo de avaliação e a concepção de políticas devem ser classificados e implementados progressivamente conforme a situação concreta da empresa. Para além de respeitar o princípio da classificação, é necessário, de acordo com a situação real das empresas, aperfeiçoar o regime de gestão da

¹⁴ Aviso da Comissão de Supervisão e Administração de Activos Estatais do Conselho de Estado, do Ministério das Finanças e da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma sobre a Emissão do Parecer Orientador sobre Definição e Classificação das Funções das Empresas Estatais, Governo Popular Central da República Popular da China, n.º 170 [2015] da Comissão de Supervisão e Administração de Activos Estatais, 7 de Dezembro de 2015, http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5061700.htm (17/02/2022).

¹⁵ Shen Zhiyu, Liu Xingguo, Zhou Xiaohu, “Estudo sobre a reforma das empresas estatais baseada na responsabilidade social”, in *China's Industrial Economics*, Setembro de 2008, n.º 9, pp. 141-149.

empresa-mãe e filial do grupo de empresa estatal, implementar uma supervisão hierárquica, clarificar e determinar os objectivos de exploração e o rumo de desenvolvimento das filiais de segundo grau e de grau inferior, para efeitos de supervisão por classificação. Em princípio o tipo de filiais (incluindo as sucursais de filiais) deve ser claro, apenas uma função e um tipo de indústria, sendo relativamente fixo, não se pode fazer negócios mistos nem, mais ainda, alterar arbitrariamente o tipo de negócio principal da empresa. Desta forma, através da criação de mecanismo de avaliação científica e orientada para a indústria em classificação, o governo pode orientar as empresas estatais para racionalizar a sua distribuição, e acelerar o ajustamento estratégico da estrutura das indústrias económicas estatais.¹⁶

No passado, a falta de um organismo especializado de supervisão das empresas de capitais públicos em Macau levou a um fenómeno da “ausência de supervisão” na área dos investimentos de capitais públicos. Assim, o Regime jurídico das empresas de capitais públicos propõe a criação de um serviço competente exclusivo para exercer os direitos dos titulares da participação, produzir uma legislação unificada e centralizada em relação às empresas de capitais públicos, de modo a unificar o poder de supervisão, evitar a fragmentação e erradicar o fenómeno da ausência de supervisão a longo prazo. Relativamente à supervisão centralizada pelos, Macau pode aprender com as experiências da reforma sobre classificação das empresas estatais do Interior da China para implementar uma avaliação e uma supervisão classificadas e diferenciadas para as empresas de capitais públicos em diferentes posicionamentos funcionais, sectores industriais e fases de desenvolvimento. Por exemplo, a avaliação das empresas de capitais públicos do tipo comercial deve focar-se no fortalecimento da orientação do mercado e na avaliação dos indicadores de desempenho da exploração, do nível de retorno sobre o capital e da capacidade de competitividade do mercado; enquanto para as empresas do tipo de utilidade pública, como a Teledifusão de Macau, os benefícios sociais devem ter prioridade máxima podendo considerar a

¹⁶ Liu Xianwei, “Reflexões e contramedidas sobre a promoção da supervisão classificada das empresas estatais baseada no controlo de capitais”, in *Economic Review Journal*, 2017(02), pp. 33-39.

introdução de um mecanismo de avaliação social na avaliação, tendo como objectivo principal de elevar a qualidade e a eficácia dos produtos e serviços públicos. Além disso, à medida que o desenvolvimento da indústria tecnológica se vem tornando um elemento importante da diversificação adequada da economia de Macau nos últimos anos, pode-se classificar uma parte das empresas tecnológicas como empresas de capitais públicos do tipo tecnológico, concentrando-se nas empresas que são mais relevantes para o progresso tecnológico e têm significado estratégico na promoção da diversificação adequada da economia de Macau, como a *UMTEC Limited*, centrando-se especial atenção à capacidade de investimento em pesquisa e desenvolvimento, à formação de quadros qualificados em pesquisa e desenvolvimento, à produção e transformação de resultados científicos e tecnológicos, entre outros.

2. Promoção da criação de um regime de governação para o sistema empresarial moderno

O sistema empresarial moderno compreende uma estrutura científica de governação empresarial, um mecanismo de exploração e funcionamento orientado pelo mercado e um regime eficaz de controlo de risco. A Resolução do Comité Central do Partido Comunista da China sobre várias questões relativas à criação de uma economia de mercado socialista, aprovada na Terceira Sessão Plenária do 14.º Comité Central do Partido Comunista da China, refere expressamente a criação do sistema empresarial moderno com “direito de propriedade claro, direitos e responsabilidades bem definidos, separação do governo e das empresas, e gestão científica” como a direcção da reforma das empresas estatais no Interior da China, isto é, através da separação do direito de propriedade e do direito de exploração, criar um sujeito independente do mercado,¹⁷ sendo seu principal objectivo aperfeiçoar a estrutura de governação da pessoa colectiva, criar um

¹⁷ Xiang Anpo, “Reinício de nova ronda sobre a reforma das empresas estatais de forma substancial e poderosa – em comemoração dos 40 anos da reforma das empresas estatais”, in *Management World*, 2018, n.º 10, pp. 95-104.

sistema empresarial moderno integrado, no qual a estrutura da governação da empresa rege a tomada de decisões, o mecanismo da exploração rege a execução, e o controlo do risco rege o risco. A reforma das empresas estatais enfatiza o aperfeiçoamento do sistema interno das empresas baseado nos estatutos e a melhoria do mecanismo de selecção, utilização do pessoal e distribuição salarial no mercado através da implementação de um regime de mandato e de gestão contratual a nível do pessoal dos gerentes, bem como o desenvolvimento de vários incentivos a médio e longo prazo para melhorar o mecanismo de exploração e funcionamento orientado pelo mercado.

O Regime jurídico das empresas de capitais públicos realça a construção de um bom sistema interno de governação da empresa, a implementação das competências da assembleia geral, do conselho de administração e do conselho fiscal, a criação do regime de avaliação do desempenho da exploração e do funcionamento empresariais e a ligação dos resultados da avaliação à remuneração e à renovação dos membros dos órgãos, de maneira a reforçar os efeitos dos incentivos e das restrições, desempenhando o papel do mecanismo do mercado. Para estimular plenamente o papel orientador da avaliação em relação ao desenvolvimento das empresas, os serviços de supervisão devem ter mais consideração pela melhoria do sistema e do critério de avaliação, especialmente em questões como a supervisão transfronteiriça de algumas empresas de capitais públicos. Tomando como referência as experiências do Interior da China, a CSAAE do Conselho de Estado criou vários órgãos funcionais, sendo os mais típicos o Departamento de Avaliação do Desempenho e Remuneração, que é responsável pela avaliação do desempenho e pelos incentivos remuneratórios, e o Departamento de Supervisão e Responsabilização, que é responsável pelos trabalhos de responsabilização por violação da actividade de exploração de investimentos, etc. Assim, para se adaptar às necessidades de supervisão na fase actual, pode ser considerado o GPSAP como serviço competente exclusivo, aperfeiçoando e expandindo adequadamente as suas competências e recrutando mais pessoal com experiência e capacidade para os respectivos serviços competentes, o que é também um dos rumos de desenvolvimento de supervisão.

3. Formação de um sistema de supervisão concentrado no “controlo de capitais”

A Terceira Sessão Plenária do 18.º Comité Central do Partido Comunista Chinesa marcou a entrada na nova fase da reforma geral aprofundada da China, a qual tomou uma nova decisão estratégica sobre a reforma do sistema de supervisão de capitais estatais que se concentra no “controlo de capitais”, cuja orientação geral é de se desligar da intervenção administrativa directa, reforçar a autonomia da exploração e consolidar os atributos de mercado das empresas estatais.¹⁸ Em termos de gestão dos capitais estatais, existem quatro grandes tarefas da reforma: 1. Melhorar o regime de gestão dos capitais estatais e reforçar a supervisão dos capitais estatais concentrada no controlo dos capitais; 2. Proceder à reforma do regime de exploração autorizada de capitais estatais, criar várias empresas para a exploração dos capitais estatais e apoiar as empresas estatais com condições para as converter em empresas de investimento de capitais estatais; 3. Orientar os capitais estatais para investir mais na segurança nacional, nas indústrias importantes e em áreas-chave da economia nacional, centrar-se na prestação de serviços públicos, desenvolver as indústrias estratégicas perspectivadas mais importante para o futuro, proteger o ambiente biológico, apoiar o avanço tecnológico e garantir a segurança nacional; 4. Transferir parte dos capitais estatais para o Fundo de Segurança Social e aumentar a proporção as receitas de capitais estatais entregues às finanças públicas.¹⁹ Em seguida, o relatório do 19.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China indica que “Há que se aprimorar o sistema de administração dos diversos tipos de activos estatais, reformar o sistema de exploração autorizada de capitais estatais; acelerar a optimização da distribuição da economia de propriedade estatal, seu reajuste estrutural e sua reestruturação estratégica; reforçar a manutenção e o aumento do valor dos activos estatais; tornar os capitais estatais mais fortes, avançados e

¹⁸ Qi Weidong, Xiao Xu, “Processo histórico, experiências básicas e missão inacabada da construção do regime das empresas estatais nas sete décadas da nova China”, in *Research on Economics and Management*, 2019, n.º 10.

¹⁹ Yu Jing, “Perspectiva da reforma das empresas estatais e de capitais estatais durante o 13.º Plano Quinquenal”, in *Seeking Truth*, 2015, vol. 42, n.º 6, pp. 47-54.

maiores, e evitar efectivamente a perda dos activos estatais.”²⁰ Neste contexto, as competências da CSAAE passaram de “controlo de empresas” para “controlo de capitais”, criando um ciclo de supervisão da exploração, de supervisão integrada e de responsabilização. Esta transformação facilita a resolução fundamental do problema de longa data da inseparabilidade do governo e das empresas e da inseparabilidade do governo e dos capitais entre as empresas estatais e os órgão de supervisão dos capitais estatais, a redução dos custos das transacções no processo de operação dos investimento dos capitais estatais, e o incentivo da iniciativa e da motivação dos operadores, o que leva uma maior eficiência operacional e produtiva das empresas estatais.²¹

Sob o novo sistema de gestão dos capitais, a relação de propriedade dos capitais torna-se mais clara, a CSAAE apenas precisa de exercer as competências de titular da participação de acordo com a lei, e centrar a sua supervisão na configuração geral, no funcionamento, no retorno e na segurança dos capitais, entre outros aspectos. Esta transformação não significa a separação entre o capital e os activos, mas sim utilizar o capital como um elo, baseado nos direitos legais, e regular cientificamente o anterior sistema de gestão de “controlo do pessoal, dos assuntos e dos activos”,²² insistindo nos princípios básicos de separação das unidades administrativas e das instituições públicas, de separação das funções de supervisão e das funções de exploração, de administração interna e de aquisição de serviços no exterior.²³ Em virtude da diferença da natureza e do tipo de

²⁰ Rede do Governo da China, “Garantir a vitória decisiva na construção de uma sociedade moderadamente próspera em todos os aspectos e lutar pelo grande sucesso do socialismo com características chinesas para uma nova era - Apresentado no 19.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China”, http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5061700.htm (01/04/2022).

²¹ Liao Hongwei, Yang Liangping, “Estudo sobre a reforma profunda das empresas estatais sob o novo sistema de supervisão baseado no ‘controlo de capitais’ ”, in *Study & Exploration*, 2018, n.º 12, pp. 125-132.

²² Qi Haodong, Guo Junchao, “Realização da transformação da supervisão dos capitais estatais baseada no controlo dos capitais”, in *Finance & Accounting*, 2017, n.º 20, pp. 66-68.

²³ Ren Hongbin, “Estudar e implementar aprofundadamente o espírito do importante discurso do Presidente Xi Jinping de 1 de Julho, iniciar um novo capítulo de trabalhos institucionais da Comissão de Supervisão e Administração de Activos Estatais”, in *Zhongguo Jiguan Houqin* (Órgãos e Serviços de Apoio da China), 2021, n.º 11, pp. 22-24.

empresas estatais, a ênfase na supervisão por parte da CSAAE também varia, pelo que a CSAAE tem como função principal controlar os capitais, mas há também, ao mesmo tempo, necessidade de uma gestão diferenciada conforme a reforma da classificação. Por exemplo, as empresas comerciais de monopólio natural, o foco principal deve ser o controlo dos capitais, complementada pelo controlo dos activos, assegurando que a economia estatal desempenha um papel orientador na economia nacional e que o valor de capital estatal é preservado e valorizado; enquanto as empresas de utilidade pública, deve concentrar-se no controlo das empresas, complementada pelo controlo dos activos, assegurando o fornecimento de produtos públicos essenciais e satisfazendo as necessidades da sociedade, bem como controlar, ao mesmo tempo, os custos e a qualidade, e melhorar a eficiência do fornecimento de produtos públicos na medida do possível.²⁴

No dia 16 de Março de 2022, o *website* da CSAAE do Conselho de Estado publicou a criação do Departamento de Inovação Científica e Tecnológica e do Departamento de Responsabilidade Social,²⁵ ambos resultantes da separação do actual Departamento de Inovação Tecnológica e Responsabilidade Social da CSAAE, o que significa um grande avanço da CSAAE no controlo dos capitais. Segundo os documentos do Governo Central, o Departamento de Inovação Científica tem como objectivo na implementação dos grandes projectos científicos, no empenho da promoção das empresas estatais a tornarem-se em locais de origens da tecnologia original; na consolidação do papel predominante de inovação das empresas, na aceleração da transformação das empresas directamente subordinadas ao Governo Central em líderes da inovação; na melhoria do ambiente tecnológico e ecológico, no estímulo da potencial inovação

²⁴ Grupo de Pesquisa de Análise e Previsão Macroeconómica da China, Yang Ruilong, “Ideias sobre a nova reforma das novas empresas estatais na nova era - Lógica, caminho e prática da reforma da classificação das empresas estatais”, in *Economic Theory and Business Management*, 2017, n.º 5, pp. 5-24.

²⁵ “A CSAAE do Conselho de Estado cria o Departamento de Inovação Científica e Tecnológica e o Departamento de Responsabilidade Social para melhor incentivar o desenvolvimento de alta qualidade e critério dos trabalhos de inovação tecnológica e de responsabilidade social das empresas centrais”. Vide CSAAE do Conselho de Estado <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2643314/c23711009/content.html> (26/03/2022).

e criatividade das empresas directamente subordinadas ao Governo Central; no reforço da integração da informatização e da industrialização e da transformação digital das empresas directamente subordinadas ao Governo Central, bem como na promoção da integração aprofundada da cadeia de inovação e da cadeia industrial das empresas directamente subordinadas ao Governo Central.²⁶ Por sua vez, o Departamento de Responsabilidade Social deve concentrar-se nos trabalhos relacionados com o pico e neutralidade de carbono das empresas directamente subordinadas ao Governo Central, por forma a promover de forma ordenada e progressiva os trabalhos relevantes; na consolidação de protecção ambiental, por forma a promover a criação do sistema de prevenção e de controlo dos riscos em todo o processo e cadeia da empresa; empenhar-se nos trabalhos da revitalização rural e no apoio a Xinjiang, Tibete e Qinghai por partes das empresas directamente subordinadas ao Governo Central e, dedicar-se nos trabalhos da gestão de qualidade e da criação de marcas das empresas marcas de alto nível e de renome internacional, bem como assegurar os trabalhos da criação do sistema de responsabilidade social das empresas directamente subordinadas ao Governo Central, orientando e promovendo as empresas a implementar activamente os conceitos ESG (meio ambiente, social e governação), adaptando-se liderando a elaboração de normas e regras internacionais, de modo a promover o desenvolvimento sustentável.²⁷ Assim, a gestão das empresas estatais deve ser pertinente, não podendo ser excessiva ou ausente, e só assim é que pode garantir a valorização constante dos activos estatais.²⁸

O Departamento de Inovação Científica e Tecnológica e o Departamento de Responsabilidade Social recém-criados, são responsáveis, respectivamente por

²⁶ “A CSAAE do Conselho de Estado cria o Departamento de Inovação Científica e Tecnológica e o Departamento de Responsabilidade Social para melhor incentivar o desenvolvimento de alta qualidade e critério dos trabalhos de inovação tecnológica e de responsabilidade social das empresas centrais”. Vide CSAAE do Conselho de Estado <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2643314/c23711009/content.html> (26/03/2022).

²⁷ *Idem*.

²⁸ Jiguang Liu, “Analysis on Some Issues of State-owned Assets Supervision and Administration in China”. *Proceedings of 2009 International Conference on Public Administration* (5th), 2009, pp. 166-170.

orientar a promoção da inovação científica e tecnológica e o cumprimento das responsabilidades sociais nas empresas, isto foi porque a inovação tecnológica e a responsabilidade social se complementam e têm prioridades próprias. A importância da inovação e da responsabilidade social tornou-se ainda mais evidentes²⁹ na actual conjuntura nacional e internacional. De acordo com a interpretação da revista *National Business Daily* entende que “A importância da inovação tecnológica para o desenvolvimento de alta qualidade das empresas directamente subordinadas ao Governo Central é evidente. Sem a inovação tecnológica, não haverá competitividade nuclear, nem empresas de classe mundial. Na reunião da inauguração, a CSAAE manifesta que irá empenhar-se no incentivo das empresas estatais a tornarem-se em locais de origens da tecnologia original, e acelerar a promoção das empresas directamente subordinadas ao Governo Central em líderes de inovação, potencializando a inovação e a criatividade das empresas directamente subordinadas ao Governo Central, e impulsionando a integração aprofundada da cadeia de inovação e da cadeia industrial das empresas directamente subordinadas ao Governo Central. O que merece mais atenção é o significado da responsabilidade social para as empresas de classe mundial. As empresas directamente subordinadas ao Governo Central são pilares importantes da economia nacional do País, o cumprimento da sua responsabilidade social é missão inerente e consistente, tal como a CSAAE referiu que irá empenhar-se nos trabalhos de segurança e de protecção ambiental e promover a criação do sistema de prevenção e de controlo dos riscos em todo o processo e cadeia da empresa, bem como nos trabalhos da revitalização rural do apoio a Xinjiang, Tibete e Qinghai por partes das empresas directamente subordinadas ao Governo Central. Aliás, essas responsabilidades sociais existem no presente, existiam também no passado e existirão ainda no futuro. Para as empresas directamente subordinadas ao Governo Central ainda há novas responsabilidades sociais que precisam de ser assumidas, e são importantes para determinar se podem tornar-se empresas de classe mundial. Por exemplo, no

²⁹ Rede de notícias comerciais da China, “Qual a pretensão da nova iniciativa da Comissão de Supervisão e Administração de Activos Estatais?”, <https://www.chinatradenews.com.cn/content/202203/25/c145871.html> (01/04/2022).

contexto do pico e da neutralidade de carbono, como promover, de forma activa e ordenada, esses trabalhos; no contexto dos trabalhos da gestão da qualidade e da criação de marcas, como criar um conjunto de marcas de alto nível e de renome internacional; no contexto dos trabalhos da criação do sistema de responsabilidade social das empresas directamente subordinadas ao Governo Central, da implementação activa do conceito ESG, da adaptação e liderança na elaboração de normas e regras internacionais, do empenho do desenvolvimento sustentável... Sem essas responsabilidades sociais, não é possível tornar-se em uma empresa de classe mundial”.³⁰ A supervisora principal de investigação do Instituto de Estudos de Empresas Nacionais Modernas da China da Universidade Tsinghua, Zhou Lisha, indica que “isto reforça mais a competitividade, a criatividade, a capacidade de controlo, o poder de influência e da capacidade de resistência ao risco das empresas directamente subordinadas ao Governo Central, especialmente as empresas estatais precisam de ser rentáveis para se posicionarem como um sujeito competitivo do mercado, carece ainda a ponderação das responsabilidades em matéria de desenvolvimento inovador e social”.³¹

Do mesmo modo, a elaboração do Regime jurídico das empresas de capitais públicos de Macau não visa privar a autonomia de exploração das empresas, mas sim dar pleno exercício aos poderes e responsabilidades de supervisão pelos serviços competentes no âmbito de um sistema baseado na gestão do capital, de modo a promover o processo da tomada de decisão operacional das empresas de capitais públicos se concentre em “capitais”, tendo em conta as experiências adquiridas da conversão das competências da CSAAE do Interior da China, contribuirá a criação de um mecanismo de regulação institucional prévia, supervisão intermédia e responsabilização *posteriori*. Ao mesmo tempo, através

³⁰ Fu Keyou, “Intenção da criação do Departamento de Responsabilidade Social da Comissão de Supervisão e Administração de Activos Estatais”, in *National Business Daily*, 20 de Março de 2020, p. 004, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1727830101127581476&wfr=spider&for=pc> (01/04/2022).

³¹ Gao Jiangong, “Explicações sobre os motivos da criação do Departamento de Inovação Tecnológica e do Departamento de Responsabilidade Social na CSAAE do Conselho de Estudo”, in *21st Century Business Herald*, <https://m.21jingji.com/article/20220318/6e234ecad9da1e0dc4cdde5507c5b6f4.html> (01/04/2022).

da introdução da supervisão externa, incluindo a supervisão por profissionais representados pelo auditor de contas e da supervisão pelo público através da divulgação de informações, deve insistir-se no princípio da abertura e da transparência, etc., e regular-se os vários níveis da supervisão, ajudando a aplicação do Regime jurídico das empresas de capitais públicos às empresas de capitais públicos.

IV. Perspectiva da reforma do regime de supervisão das empresas de capitais públicos

1. Acompanhar a evolução do tempo e determinar as responsabilidades da supervisão das empresas de capitais públicos

Nos últimos anos, o Governo da RAEM tem participado proactivamente nas estratégias nacionais como a iniciativa de “Uma Faixa, Uma Rota”, a construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e a exploração conjunta de Hengqin, tendo, ainda, alargado o leque de investimentos públicos ao Interior da China, foram criados e promovidos de vários projectos das empresas de capitais públicos em Hengqin, nomeadamente o Parque Científico e Industrial de Medicina Tradicional Chinesa para a Cooperação entre Guangdong e Macau, o Novo Bairro de Macau em Hengqin, o Instituto de Investigação em Ciência e Tecnologia da Universidade de Macau em Zhuhai, etc., esperando que possam contribuir para resolver o problema da estrutura industrial única de Macau durante um longo período de tempo, proporcionar uma plataforma de qualidade e uma cadeia ecológica para a transformação dos resultados de investigação científica e tecnológica das instituições do ensino superior, ao mesmo tempo, alargar o espaço de residência e de emprego para melhorar a qualidade de vida dos residentes de Macau.

Com o estabelecimento da Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin e a criação do novo sistema de negociação, construção e administração conjuntas e partilha de resultados entre Guangdong e

Macau, haverá mais oportunidades de investimento de capitais públicos em Hengqin, e a exploração e os investimentos transfronteiriços das empresas de capitais públicos também tornar-se-ão uma grande oportunidade para promover o desenvolvimento da diversificação da economia, assegurar a prosperidade e a estabilidade a longo prazo, e aumentar de forma contínua o bem-estar da população de Macau. Assim, com a entrada em vigor do Regime jurídico das empresas de capitais públicos permitirá a regular este tipo de investimentos de finanças públicas de forma oportuna, e servir o papel de suporte estratégico do funcionamento transfronteiriço das empresas de capitais públicos na promoção do desenvolvimento das indústrias emergentes, bem como proporcionará uma garantia legal para o desenvolvimento saudável das empresas de capitais públicos e a concretização da preservação e da valorização dos capitais públicos.

Bedchuk e Fried,³² Matsumura e Shin,³³ Jensen e Murphy³⁴ entendem que os incentivos e a supervisão podem complementar-se entre si, que a eficácia dos incentivos só pode ser fomentada através de reforço da supervisão, e que a supervisão, pode ser substituto, em certo nível, de custo de agência. Wing e outros³⁵ referem no seu estudo que os incentivos e a supervisão podem substituir-se entre si em certo nível, e indicando também os parâmetros da supervisão que inclui variáveis tais como custo de supervisão, intensidade de supervisão, taxa de sucesso. Segundo Li Yunfei e Zhou Zongfang,³⁶ demonstram que existe uma melhor configuração da supervisão para o gestor de risco através do modelo de

³² Lucian A. Bebchuk, Jesse M. Fried, “Pay without Performance”. *Business Ethics Quarterly*, 2004, 20 (3), pp. 5-24.

³³ Ella Mae Matsumura, Jae Yong Shin, “Corporate Governance Reform and CEO Compensation: Intended and Unintended Consequences”. *Journal of Business Ethics*, 2005, 62 (2), pp. 101-113.

³⁴ Michael C. Jensen, Kevin J. Murphy, Eric G. Wrack, “Remuneration: Where We've Been, How We Got to Here, What are the Problems, and How to Fix Them”. *Social Science Electronic Publishing*, 2004, 2 (5459), p. 122.

³⁵ Michael G. Wing, Aaron Eklund, Sessions John, Karsky Richard, “Horizontal Measurement Performance of Five Mapping-Grade Global Positioning System Receiver Configurations in Several Forested Settings”. *Western Journal of Applied Forestry*, 2008, 23(3), pp. 83-88.

³⁶ Li Yunfei, Zhou Zongfang, “Modelo de contrato de incentivos de capital de risco com base na relação entre o agente e o comitente”, in *Chinese Journal of Management*, 2011, 8(06), pp. 872-878.

contrato de investimento de risco, e que a supervisão do gestor de risco ajuda a incentivá-lo a empenhar-se no seu trabalho, de forma a reduzir os custos de agência. Pelo que, é importante clarificar as responsabilidades da supervisão das empresas de capitais públicos para promover o desenvolvimento da diversificação da economia de Macau, manter a estabilidade e a prosperidade a longo prazo, e melhorar continuamente o bem-estar da população de Macau.

2. Realizar a reforma, e elevar o nível de exploração das empresas de capitais públicos

A supervisão das empresas de capitais públicos regulada pelo Regime jurídico das empresas de capitais públicos enfatiza principalmente a preservação e a valorização dos capitais públicos, cujo conceito da supervisão correspondente à situação real do sistema económico do mercado de Macau sob o princípio “um país, dois sistemas”. No processo de construção conjunta da Zona de Cooperação Aprofundada de Guangdong-Macau e da integração na conjuntura geral do desenvolvimento nacional, as empresas de capitais públicos de Macau terão mais oportunidades de cooperação e de *joint ventures* com as empresas estatais do Interior da China. Assim sendo, tomando como referência a experiência do Interior da China a adoptar a forma da supervisão concentrada em “capitais”, o que facilitando a conexão e a articulação das empresas de capitais públicos de Macau com as empresas estatais do Interior da China.

Um princípio importante do Regime jurídico das empresas de capitais públicos é o “Princípio de exploração e funcionamento orientado pelo mercado”, isto é, no enquadramento do Regime, a autonomia de exploração das empresas de capitais públicos deve ser respeitada salvo disposições especiais, a exploração e o funcionamento destas empresas estão sujeitos aos diplomas legais aplicáveis às empresas comerciais gerais. Pelo que, no futuro, a supervisão das empresas de capitais públicos deve concentrar-se em “capitais”, evitar simultaneamente uma excessiva intervenção na autonomia de exploração das empresas, e envidar-se em garantir as empresas funcionam de forma regular e ordenada através da melhoria dos regulamentos e da estrutura de governação das empresas, nomeadamente

definição pormenorizada do regime de remunerações e regalias, e do regime de avaliação do desempenho dos membros do órgão de administração. Ao mesmo tempo, o Regime jurídico das empresas de capitais públicos irá clarificar as competências dos órgãos das empresas de capitais públicos, por exemplo, a assembleia geral responsabiliza-se por decidir o plano de desenvolvimento a médio e longo prazo da empresa, o plano anual de exploração e funcionamento e o orçamento anual da empresa; o conselho de administração responsabiliza-se por determinar os regimes fundamentais da empresa, apresentar propostas sobre “assuntos relevantes de exploração e de funcionamento”, submetendo à aprovação da assembleia geral; o conselho fiscal responsabiliza-se por estabelecer o regime interno de supervisão da empresa. Uma distribuição racional de competências entre os diversos órgãos e uma atribuição de funções entre si podem contribuir para um bom funcionamento da empresa em três níveis: antes, durante e depois da sua ocorrência. Além disso, a supervisão pelos serviços competentes e a supervisão externa podem promover o funcionamento eficaz e a melhoria de gestão das empresas de capitais públicos, permitindo-lhes aumentar a sua notoriedade de igualdade com as empresas chave estatais do Interior da China e até as empresas a nível mundial, em termos de desenvolvimento das actividades, gestão e controlo organizacional e cultura da empresa, etc.

3. Clarificação de competências e responsabilidades e reforço da capacidade de supervisão transfronteiriça pelo governo

Com o aprofundamento contínuo da cooperação entre Hengqin e Macau, os capitais públicos de Macau em Hengqin e a proporção da exploração das actividades transfronteiriças das empresas de capitais públicos de Macau em Hengqin aumentarão significativamente estas empresas assumirão um papel crucial na construção da Zona de Cooperação Aprofundada. Consequentemente é necessário fortalecer a supervisão transfronteiriça das empresas de capitais públicos para assegurar que o seu funcionamento esteja correspondente às linhas de acção governativa. Assim, prevê-se que, no Regime jurídico das empresas de capitais públicos, os serviços competentes exerçam os direitos de sócio em nome

do Governo da RAEM no exercício das suas competências, devendo ter em consideração os objectivos de acção governativa da respectiva área em relação ao plano de desenvolvimento a médio e longo prazo, ao plano anual de exploração e funcionamento e ao orçamento anual das empresas públicas, para garantir que as respectivas orientações correspondam às acções governativas da RAEM e à situação real das empresas.

O estabelecimento do Regime jurídico das empresas de capitais públicos fornece um fundamento legal para a introdução do regime de avaliação do desempenho, cabendo aos serviços competentes desenvolver e implementar o regime de avaliação do desempenho de exploração da empresa e as normas concretas para sua execução, de modo a regular as questões nucleares como “quem está sujeito à avaliação”, “quem é responsável pela avaliação” e “quais são os elementos da avaliação”, permitindo que aos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos assumam as responsabilidades correspondentes em relação à empresa e aos interesses públicos. As empresas de capitais públicos podem efectuar transmissão de quota nos termos do Código Comercial e demais disposições aplicáveis. No entanto, com o intuito de evitar o risco de “perda de capitais públicos”, é necessário estabelecer algumas exigências processuais adicionais no enquadramento do Regime jurídico das empresas de capitais públicos, como a transmissão de quota para uma entidade privada deve ser efectuada a título oneroso, exigindo-se ainda uma avaliação profissional feita por uma terceira parte.

Além disso, as filiais das empresas de capitais públicos devem, de acordo com a lei, apresentar a estrutura de governação e o plano anual de actividades, enquanto as empresas-mãe são obrigadas a assumir-se como “primeiro responsável” por supervisionar e controlar a exploração e o funcionamento das suas filiais. Com o alargamento do âmbito de aplicação do Regime jurídico das empresas de capitais públicos às empresas de capitais públicos e às suas filiais constituídas fora de Macau, permite assim regularas operações de investimento efectuadas pelas empresas públicas em Hengqin, reforçando o âmbito da supervisão e a capacidade da supervisão transfronteiriça pelo governo.

V. Conclusão

Este artigo não só analisa a relação entre a base jurídica, o processo de execução e as exigências de supervisão do Regime jurídico das empresas de capitais públicos, como ainda apresenta sugestões relativas ao seu estabelecimento baseadas nas experiências da reforma de supervisão e governação das empresas estatais do Interior da China. Nos últimos anos, Macau tem aproveitado as oportunidades para promover, de forma pragmática, a construção da Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin e da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, impulsionando o desenvolvimento de diversificação da economia de Macau, integrando-se proactivamente na conjuntura geral do desenvolvimento nacional, durante o qual, nota-se que, as empresas de capitais públicos de Macau têm desempenhado um papel importante na função económica e política. No contexto da reforma da administração pública, orientada pela estratégia de “criar primeiro para reformar depois”, é necessário primeiro produzir um diploma legal para as empresas de capitais públicos, pois somente assim com base legal se poderá fundamentar a reforma posteriormente. De um modo geral, o estabelecimento do Regime jurídico das empresas de capitais públicos não só permitirá que o Governo da RAEM concretize os objectivos de aproveitamento racional do erário público, e de preservação e valorização dos activos públicos, como ainda proporcione uma garantia jurídica mais sólida para o desenvolvimento saudável e sustentável da diversificação da economia de Macau.