

# SETOR PÚBLICO: AS EMPRESAS ESTATAIS NO CONTEXTO DO SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS<sup>1</sup>

André Artur Pompéia Cavalcanti<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A recente crise econômica e institucional que atingiu a economia brasileira, especialmente a partir de 2015, tem levantado questionamentos sobre o papel do Estado na economia. O desempenho das empresas estatais, em particular, tem sido alvo de debate não apenas em função dos aspectos governança ou impactos fiscais, mas também sobre sua função efetiva na estrutura da economia. Iniciativas como a recriação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais) são exemplos concretos que remetem a este debate.

O papel de instituições, seja no formato de empresas, seja de organizações sociais ou outras entidades dentro do setor público, foi objeto de atenção por parte dos organismos internacionais nas últimas recomendações do Sistema de Contas Nacionais, o System of National Accounts 2008 (SNA 2008).<sup>3</sup> Partindo da constatação de que os governos estruturam-se de diferentes formas para atingir seus objetivos de política, o documento dedica um capítulo exclusivo para a conformação do setor público, suas relações com o governo e demais setores institucionais. A identificação das instituições que compõem o setor público, os processos econômicos nos quais estão inseridas, as suas posições de ativos fixos e financeiros, são parte importante do conjunto de informações e recomendações abordadas no Sistema de Contas Nacionais.

Este artigo propõe-se a apresentar e discutir, do ponto de vista conceitual, de que forma as empresas estatais inserem-se no contexto do Sistema de Contas Nacionais, a partir da sua concepção de setor público. Este trabalho divide-se em três seções, além desta introdução. A seção 2 descreve os principais conceitos relacionados aos setores institucionais. A seção 3 analisa a definição do setor público e suas relações com as finanças públicas. Por fim, na seção 4 constam as considerações finais.

## 2 SETORES INSTITUCIONAIS: A ABORDAGEM DO SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS

O Sistema de Contas Nacionais pode ser definido como um conjunto abrangente e integrado de tabelas e contas que registram os fluxos e os estoques econômicos em determinado exercício contábil. Desde o início das publicações pelo Escritório de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1953, a sua abordagem prevê que os registros de contas sejam realizados não apenas para a economia como um todo, mas também de forma desagregada em setores.

---

1. As opiniões e as informações expressas neste artigo são de exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição das instituições mencionadas.

2. Doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), membro da carreira de planejamento e orçamento e gerente de administrações públicas da Coordenação de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. UN (2009).

Duas formas de desagregação principais são previstas neste contexto. A primeira diz respeito às atividades econômicas, envolvendo as unidades produtivas, em que se privilegiam as relações técnico-econômicas, buscando a representação do processo de produção e dos fluxos de bens e serviços. Neste enfoque, tradicionalmente, as análises são desagregadas por tipo de atividade econômica segundo o tipo de bem ou serviço ofertado e seu processo produtivo, como agropecuária, indústria, comércio e serviços.

A segunda enfoca os processos de distribuição e uso da renda, da acumulação e do patrimônio, em que a unidade básica é a unidade institucional, caracterizada por autonomia de decisões sobre a alocação de seus recursos, que são agregadas, de acordo com seu comportamento econômico principal, em setores institucionais.

Entre os setores institucionais o sistema reconhece, em primeiro lugar, a separação entre pessoas (ou grupos de pessoas) e entidades. O primeiro grupo, chamado de setor *famílias*, caracteriza-se fundamentalmente pelo compartilhamento de moradia, renda e riqueza, cujas decisões, do ponto de vista estritamente econômico, relacionam-se ao uso da renda em consumo e acumulação de ativos.

O segundo grupo contempla uma gama maior de tipos de agentes, representados por entidades reconhecidas legalmente ou pela sociedade em geral, independentemente das pessoas ou de outras entidades que as detêm ou controlam, e que têm capacidade individual de engajamento em processos econômicos. São empresas,<sup>4</sup> instituições sem fins de lucro (ISFLs) a serviço das famílias e governo geral (ou simplesmente governo).

Dentro deste grupo o conceito distintivo do comportamento institucional diz respeito ao tipo de produção em que cada agente se envolve no âmbito do sistema: unidades do governo e as ISFLs são tipicamente dedicadas à produção de bens e serviços que não são transacionados no mercado; empresas são unidades que se envolvem no processo produtivo com propósito de oferecer bens e serviços ao mercado, e são capazes de geração de lucros ou outros ganhos financeiros para seus proprietários.

Empresas oferecem seus produtos a preços economicamente significativos, isto é, preços que afetam as quantidades ofertadas pelos produtores e demandadas pelos consumidores, o que acontece quando as seguintes condições ocorrem: produtores têm um incentivo a ajustar sua oferta de forma a obter lucro no longo prazo ou pelo menos cobrir seus custos; consumidores têm liberdade para escolher os produtos e suas quantidades de acordo com o preço estabelecido. As empresas dividem-se em financeiras e não financeiras, segundo a natureza das suas atividades.

As ISFLs são unidades constituídas com a finalidade de prover bens ou serviços à comunidade sem o propósito de geração de renda ou lucros para as unidades que as detêm. O traço comum entre o governo e estas instituições diz respeito justamente ao tipo de produção no qual se envolvem.

Para além do processo de produção, o SNA 2008 define as unidades de governo como entidades estabelecidas por processos políticos que têm autoridade legislativa, judicial e executiva sobre as demais unidades institucionais. O governo tem autoridade para levantar fundos por meio de impostos ou transferências compulsórias, e realiza gastos na provisão de serviços de caráter coletivo e individual a preços não significativos economicamente. Esta autoridade possibilita que o governo realize transações que promovem transferências de renda e riqueza.

4. O SNA 2008 utiliza o termo em inglês *corporation*. Empregamos aqui o termo utilizado na terminologia do Sistema de Contas Nacionais do Brasil.

Governos são compostos por ministérios, departamentos, agências, comissões e outras entidades que geralmente se reportam a uma unidade central (Ministério das Finanças ou equivalente), que controla a capacidade de adquirir e gerir ativos e passivos.<sup>5</sup> Mesmo entidades que têm sua contabilidade separada e grau de autonomia substancial, destinadas a atividades específicas, como provisão de serviços de educação, saúde ou construção de estradas, mas ainda são controladas pela unidade central, também são consideradas no âmbito do setor. Fundos de seguridade social, na qualidade de unidades que promovem processos redistributivos, empresas com produção a preços economicamente não significativos e ISFLs controladas pelo governo também podem ser incluídos.

### 3 COMPOSIÇÃO DO SETOR PÚBLICO

O SNA 2008 inova ao trazer no seu contexto um capítulo exclusivamente dedicado ao tratamento do setor público. Ele consolida diversos conceitos espalhados pelo manual que se relacionam com as atividades de governo, e estabelece a ligação com outros sistemas estatísticos, em particular o Manual de Finanças Públicas, do Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>6</sup> Há interesse específico na análise do setor público porque o governo frequentemente atinge seus objetivos de política por meio de empresas, financeiras e não financeiras, sob seu controle, cujas operações podem ter impactos relevantes sobre o seu financiamento.

O agente central do setor público é, evidentemente, o setor governo geral, na medida em que se vale de sua condição única de autoridade legal sobre as demais unidades institucionais, para implementar políticas de acordo com a estrutura institucional desejada. As razões para que o governo opte por utilizar uma configuração institucional que inclua a utilização de empresas ou ISFLs<sup>7</sup> são as mais variadas, entre as quais se destaca a maior flexibilidade administrativa e operacional.

Esta configuração institucional, do ponto de vista do sistema, passa pelo conceito de *controle*. Este é definido pela capacidade que o governo tem de definir a política geral ou a programação da instituição controlada. O grau efetivo de controle pode ser muito variável, e, por esta razão, o SNA 2008 elenca um conjunto de critérios que procuram ser mais objetivos na definição do controle das empresas: a) propriedade da maioria do capital votante; b) controle do *board* ou instância equivalente; c) controle da indicação ou troca de cargos-chave; d) controle de comitês ou colegiados que interferem diretamente na política geral da empresa; e) *golden shares* (por exemplo, cláusulas que impedem a venda ou a transferência de ativos da empresa); f) regulação e controle (por exemplo, controle na fixação de preços); g) controle por um cliente dominante; e h) controle associado a empréstimos ou financiamento.

Os critérios devem ser observados em conjunto, embora muitas vezes apenas um deles possa ser suficiente para estabelecer o controle por parte do governo. Uma vez identificado o controle, estas empresas devem ser consideradas como parte integrante do setor público, ainda que componham outros setores institucionais que não o setor governo geral.

5. Agradecendo à sugestão do parecerista, destaca-se que, no caso brasileiro, esta responsabilidade pelo controle é compartilhada por mais de um órgão, em particular pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento.

6. O SNA 2008 faz menção ao Manual de Finanças Públicas na versão de 2001 (Government Finance Statistics Manual – GFSM). A versão mais recente, que busca manter compatibilidade com o SNA 2008, é de 2014 (GFSM 2014). Ver IMF (2016).

7. Diferentemente das empresas, as ISFLs que são consideradas sob controle do governo são classificadas no âmbito do próprio governo, segundo a orientação do SNA. Os critérios para definir controle de ISFL são: indicação de gestores; restrições dos estatutos que podem limitar a área de atuação ou legar ao governo direito de veto ou remoção de pessoal; aprovação de orçamentos; acordos contratuais: restrições estabelecidas em contrato; grau de financiamento; exposição ao risco.

O quadro 1 sintetiza a composição do setor público no âmbito do sistema de Contas Nacionais, de acordo com a sua forma de produção principal, sua classificação em setores institucionais e controle por parte do governo. Compõem o setor público o setor governo geral e as empresas financeiras e não financeiras, cuja produção seja voltada para o mercado (produção mercantil) e que são controladas pelo governo.

QUADRO 1

**Composição do setor público: produção, setores institucionais e controle do governo**

Tipo de produção	Controle do governo	
	Sim (setor público)	Não (setor privado)
Não mercantil	<i>Governo geral. Administração direta, agências e fundações públicas, ISFL a serviço do governo e empresas dependentes.</i>	ISFLs a serviço das famílias.
Mercantil	<i>Empresas financeiras ou não financeiras do setor público.</i>	Empresas financeiras ou não financeiras privadas.

Fonte: SNA 2008 (UN, 2009) e Sistema de Contas Nacionais do Brasil (IBGE, 2016).  
Elaboração do autor.

Empresas controladas pelo governo com forte suporte financeiro ou garantias contra determinados riscos não enfrentam as mesmas restrições orçamentárias que as demais, e, por isso, dependendo de seu grau, não podem ser consideradas produtoras mercantis. Esta definição remete ao dispositivo da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que define como empresa estatal dependente a “empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária” (Brasil, 2000). Por esta razão, as empresas dependentes são consideradas no Sistema de Contas Nacionais brasileiro no âmbito do setor institucional governo geral.

As empresas estatais, entendidas como as entidades de natureza jurídica empresarial sob controle governamental, estão compreendidas no interior do tracejado do quadro 1, incluindo as empresas dependentes e não dependentes do governo.

Outro caso que merece destaque é o do Banco Central, que, por sua natureza específica, integra o setor de empresas financeiras no âmbito do Sistema de Contas Nacionais. O setor de empresas financeiras inclui também as demais instituições financeiras com controle do governo, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Em outros termos, o Banco Central é parte do setor público, mas não integra o setor institucional governo geral. Este ponto é relevante quando se comparam os dados de contas nacionais com as estatísticas geradas a partir de outros sistemas estatísticos, especialmente as estatísticas fiscais ou de finanças públicas.<sup>8</sup>

8. As estatísticas de finanças públicas harmonizadas, geradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, que seguem as recomendações do GFSM 2014, são imediatamente compatíveis com a abordagem do Sistema de Contas Nacionais brasileiro neste aspecto. O mesmo não ocorre com as estatísticas do resultado do Tesouro Nacional e de necessidades de financiamento do setor público do Banco Central do Brasil.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto das contas nacionais, as estatais podem ser compreendidas como instituições que atuam na oferta de bens e serviços de caráter mercantil e não mercantil, com a finalidade de contribuir com o governo em seus objetivos de política, especialmente em áreas da economia que não estejam sendo atendidas de acordo com estes objetivos. O caráter singular do governo no sistema faz com que a oferta destes bens e serviços seja realizada sob considerações de natureza social mais do que a maximização de lucros.

As transformações econômicas, financeiras e sociais tornaram mais complexos os arranjos institucionais e os fluxos econômicos entre os agentes que compõem o setor público e as relações entre este e os demais agentes. A conformação de um capítulo com orientações específicas para o tratamento do setor público surge como resposta a este movimento e revela uma preocupação crescente com esta temática. O desenvolvimento e o aprimoramento destes instrumentos analíticos podem contribuir com a melhor compreensão destas relações.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais – Brasil – ano de referência 2010**. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. (Relatórios Metodológicos, v. 24).

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government Finance Statistics Manual 2014**. Washington: IMF, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/JmrKy4>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

UN – UNITED NATIONS. **System of National Accounts 2008**. New York: UN, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/qBifG2>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

