

GOVERNANÇA CORPORATIVA E DESEMPENHO ECONÔMICO: ANÁLISE DAS DIRETRIZES PROPOSTAS PELA OCDE PARA EMPRESAS ESTATAIS

Mauro Santos Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata sobre as diretrizes de política pública para governança corporativa de empresas estatais propostas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A publicação *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, originalmente publicada em 2005, e posteriormente revisada em 2015, é o texto de referência sobre o tema (OCDE, 2015). As *directrices* constituem um documento de natureza normativa desenvolvido com o propósito de orientar procedimentos destinados à ampliação dos padrões de transparência, eficiência e desempenho de empresas estatais.

O objetivo deste artigo é apresentar os aspectos principais que conformam o modelo de governança proposto pela OCDE. São destacadas as questões relacionadas: *i*) à definição de empresas estatais, tomando por referências os aspectos alusivos à propriedade do capital acionário e aos acordos de acionistas; *ii*) aos critérios de classificação das empresas estatais segundo seus objetivos primordiais: atividade econômica e interesse geral; *iii*) ao dilema padronização *versus* flexibilização de modelos de política de governança; *iv*) aos eixos que organizam as diretrizes, ressaltando os critérios de funcionalidade em relação aos mercados (macro) e em relação ao desempenho empresarial (micro); e *v*) às implicações do modelo OCDE na implementação de políticas públicas por empresas estatais.

Esta análise é motivada por duas razões principais: *i*) o tema governança de empresas estatais é parte constitutiva da agenda atual de políticas públicas no Brasil; *ii*) e o desenvolvimento do documento da OCDE contou com a participação direta do governo brasileiro no grupo de trabalho constituído para revisar as *directrices* e produzir o novo documento de referência publicado em 2015. Portanto, é razoável admitir que a análise desse documento pode contribuir para um trabalho futuro sobre o modelo adotado no Brasil em 2016 (Lei nº 13.303/2016).

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção 2 comenta sobre a definição de empresa estatal e a classificação desse tipo de empresa segundo critérios associados aos seus objetivos. A seção 3 apresenta as diretrizes de governança, observadas segundo dois eixos fundamentais: o primeiro focaliza a funcionalidade das empresas em relação ao sistema de mercado (dimensão macro), e o segundo discute a funcionalidade da organização gerencial estratégica em relação ao desempenho empresarial (dimensão micro). A seção 4 apresenta as considerações finais decorrentes dos aspectos abordados no texto e considerados relevantes para o desenvolvimento de uma agenda de políticas públicas de governança de empresas estatais.

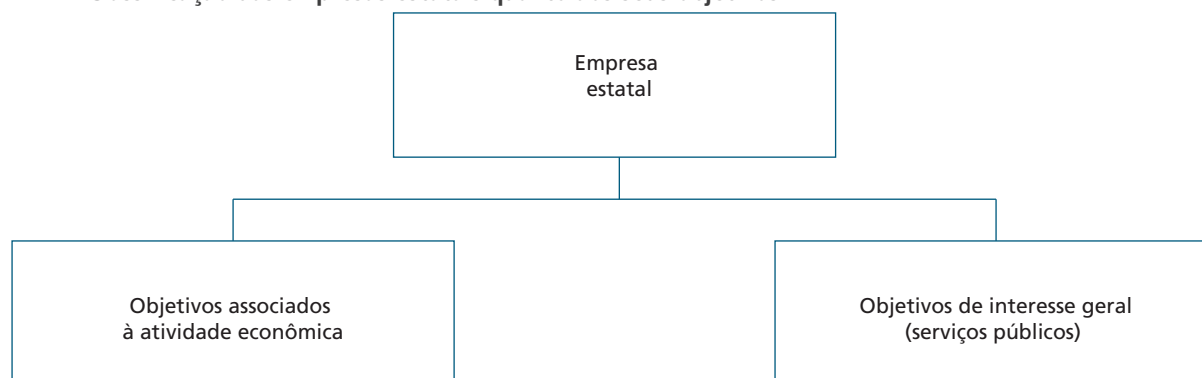
1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, e docente permanente do mestrado em governança e desenvolvimento, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

2 EMPRESA ESTATAL: PROPRIEDADE E CONTROLE

A definição de empresa estatal assumida pela OCDE diz respeito a pessoa jurídica de natureza empresarial sobre o qual o Estado exerça o controle da maioria das ações com direito a voto (propriedade). As diretrizes também são destinadas às empresas nas quais o Estado exerce poder de controle efetivo (por exemplo, por acordo de acionistas), ainda que sem participação na maioria do capital acionário. Portanto, é admitida a hipótese de conjugação de participação minoritária com controle efetivo sobre as decisões estratégicas das empresas. Ficam excluídas desse grupo as participações acionárias inferiores a 10% do capital com direito a voto, bem como as participações acionárias sem perspectivas de longo prazo, como nos casos em que a atuação estatal é determinada por motivos associados à administração judicial, bem como reestruturação e liquidação.

Há uma diferenciação explícita entre as empresas com base em um critério que diz respeito ao principal objetivo que orienta sua atuação, conforme estilizado na figura 1. São identificadas como empresas orientadas à “atividade econômica” aquelas que ofertam bens e serviços em mercados determinados e cuja atuação poderia ser assumida e desenvolvida por empresa privada. Nos termos do documento (OCDE, 2015, p. 16, tradução do autor): “(...) as atividades econômicas têm lugar principalmente em mercados em que já existe competição com outras empresas e em mercados em que, dada a regulação existente, há potencial para a observância de competição empresarial”.² Além disso, são identificadas empresas orientadas a objetivos de interesse geral, constituídas com o propósito de atender ao conjunto da sociedade, como é exemplo a prestação de “serviços públicos de interesse geral”.

FIGURA 1
Classificação das empresas estatais quanto aos seus objetivos



Elaboração do autor.

As diretrizes foram desenvolvidas com o propósito de serem aplicadas a empresas cuja atuação tem por objetivo o desenvolvimento de atividade econômica, exclusivamente ou em conjunto com objetivos de interesse geral. Portanto, empresas orientadas exclusivamente à oferta de serviços públicos, em princípio, não constituem objeto de análise das diretrizes propostas pela OCDE.

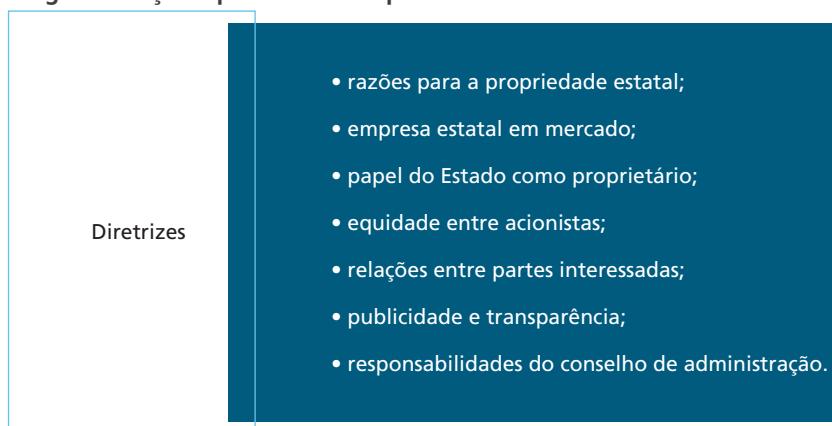
2. No original: “las actividades económicas tienen principalmente lugar en mercados en los que ya existe competencia con otras empresas o en los que, dada la normativa existente, podría existir” (OCDE, 2015, p. 16).

3 DIRETRIZES DE GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA EMPRESAS ESTATAIS

O documento publicado pela OCDE (2015) apresenta sete diretrizes sobre governança corporativa de empresas estatais, conforme especificado na figura 2. As duas primeiras possuem implicações primordialmente relacionadas a uma dimensão macroeconômica, mais especificamente à *funcionalidade do modelo da política de governança em relação ao desempenho do sistema de mercado* (dimensão macro ou *lato sensu*). Essas proposições focalizam questões relacionadas: ao propósito de eficiência sistêmica, entendido como determinante último da instituição de uma empresa estatal; e à isonomia concorrencial entre empresas estatais e empresas privadas em ambiente de mercado. As cinco diretrizes subsequentes possuem natureza primordialmente associada à *funcionalidade do modelo da política de governança em relação ao desempenho empresarial* (dimensão micro ou *stricto sensu*). Tais proposições tratam assuntos associados à autonomia gerencial; à observância dos direitos de propriedade de acionistas e demais partes interessadas; aos compromissos com a publicidade dos atos de gestão; e aos termos de composição e responsabilização do conselho de administração.

FIGURA 2

Diretrizes de governança corporativa de empresas estatais



Fonte: OCDE.

A OCDE reconhece que os formuladores de políticas públicas de governança corporativa devem considerar particularidades que podem demandar o desenho de regras ou procedimentos diferenciados. Em uma passagem do documento (OCDE, 2015, p. 15, tradução do autor) é ressaltado que: “(...) não há uma solução única para todos os casos, e que diferentes tradições regulatórias e administrativas podem exigir medidas distintas”.³ Essas particularidades também podem ser determinadas – ainda que isso não esteja explícito no âmbito das diretrizes – pelo tamanho da empresa, pelo setor em que opera, pela configuração da composição do capital e pelo objetivo primordial que orienta a atuação empresarial (objetivo econômico ou objetivo de interesse geral). Em síntese, se o propósito é promover o desempenho, a configuração ótima de política de governança é aquela que melhor organiza uma estrutura de incentivos adequada ao alcance desse propósito.

3. No original: “(...) no hay una solución única para todos los casos, y que distintas tradiciones legales y administrativas pueden exigir distintas medidas” (OCDE, 2015, p. 15).

3.1 Propriedade estatal e eficiência econômica

O interesse social é identificado como a razão principal que deve fundamentar a constituição e a manutenção da propriedade empresarial estatal. O Estado deve dispor de uma política pública referente à propriedade empresarial que seja capaz de fundamentar estas escolhas e definir o modo de governança destas organizações. Esses procedimentos devem ser revisados periodicamente, tomando como referência ciclos fiscais ou mesmo ciclos eleitorais. Em última análise, a escolha de produção de bens e serviços de interesse social por empresa estatal deve pressupor que esta seja a configuração institucional⁴ mais eficiente para alcançar a maximização dos benefícios sociais.

A eficiência alocativa, nos moldes clássicos da microeconomia, é assumida no âmbito das diretrizes como elemento de referência nos processos de escolha associados à constituição de empresa estatal e à definição de sua estratégia operacional, inclusive no que diz respeito aos objetivos de política pública. Nesses termos (OCDE, 2015):

sempre que uma empresa pública é encarregada da prestação de serviços públicos, é necessário fazer algumas considerações sobre eficiência. Os cidadãos são mais bem servidos se os serviços forem prestados de maneira eficiente e transparente, e quando nenhum uso alternativo dos mesmos recursos públicos puder produzir melhores serviços. Essas considerações devem orientar as decisões dos responsáveis pela formulação de políticas públicas para designar às empresas públicas a tarefa de fornecer serviços para fins de interesse geral (OCDE, 2015, p. 32, tradução do autor).⁵

Três razões são citadas como determinantes (no âmbito da OCDE) para a instituição de empresas estatais, são elas:

- a produção de bens e serviços públicos em áreas nas quais a atuação estatal seja mais eficiente que a iniciativa privada;
- a exploração de monopólios naturais em setores nos quais a regulação estatal seja inviável ou ineficaz;
- o alcance de objetivos econômicos e políticos em áreas de interesse nacional.

É admitido que as empresas estatais podem receber atribuições relacionadas ao alcance de objetivos de políticas públicas. No entanto, é requerido que, para o exercício dessas funções, deve haver um mandato atribuído pelo Poder Legislativo e regulamentado no âmbito do Poder Executivo. Também é requerida uma política de informação pública capaz de garantir transparência e dar amplo conhecimento aos fatos associados: à natureza, à extensão e à repercussão dessas atribuições sobre os resultados econômicos gerados pela empresa.

4. Configuração institucional refere-se às regras componentes do ambiente institucional e do arranjo institucional nos termos definidos por Davis e North (1971, p. 6 e 7). As instituições são as regras do jogo, produzem efeitos diretos sobre o desempenho econômico. O ambiente institucional é o conjunto de regras constitucionais e infraconstitucionais, de abrangência geral, que definem os parâmetros de organização e funcionamento do sistema econômico. O arranjo institucional é um conjunto de regras infraconstitucionais que define parâmetros de organização e funcionamento de segmentos específicos de atividades do sistema econômico, inclusive padrões de contratação e adaptação, competição e cooperação.

5. No original: "*siempre que una empresa pública tenga encomendada la prestación de servicios públicos es necesario hacer algunas consideraciones en torno a la eficiencia. Se sirve mejor a los ciudadanos si los servicios se prestan de manera eficiente y transparente, y cuando ningún uso alternativo de los mismos recursos públicos pudiera producir mejores servicios. Estas consideraciones deben guiar las decisiones de los responsables de la formulación de políticas públicas para asignar a las empresas públicas la tarea de prestar servicios para objetivos de interés general*" (OCDE, 2015, p. 32).

3.2 Empresa estatal em mercado: isonomia e concorrência

A empresa estatal deve atuar em ambiente de mercado sob condições que garantam igualdade de competição em relação à empresa privada. Essa isonomia concorrencial deve ser garantida nos casos em que a empresa atua como demandante, bem como nos casos em que opera como ofertante de bens e serviços. O alcance desse propósito exige que o Estado atue sob princípios de neutralidade competitiva, o que requer atuação empresarial estatal baseada em:

- estratégia de financiamento dos investimentos sob condições convencionais observadas no âmbito do mercado financeiro;
- subordinação às mesmas condições regulatórias e fiscais a que estão sujeitas as empresas privadas;
- prática de preços de mercado em suas aquisições e vendas de bens e serviços, inclusive nos contratos firmados entre o Estado e a empresa estatal;
- compromisso com a geração de resultados em termos de rentabilidade do capital investido – observadas suas condições operacionais –, nos mesmos padrões verificados nas empresas privadas que operem no mesmo setor.

Nos casos em que forem desenvolvidas ações relacionadas a objetivos de atividade econômica e a objetivos de interesse geral, deverá haver uma separação estrutural entre essas modalidades de atuação. Tal procedimento demanda a observância de distinção, inclusive na organização contábil das receitas e despesas, com o intuito de evitar que empresas adotem prática de concessão de subsídios cruzados entre atividades relacionadas às duas modalidades de atuação. Logo, deve ser assumido pelo Estado (Tesouro) o financiamento das ações associadas a este último objetivo, impedindo que tais propósitos afetem negativamente os resultados econômico-financeiros da empresa. Nesses casos, deverá haver garantia de transparência em relação às estruturas de receitas e despesas, bem como especificação desses componentes com as respectivas áreas de atuação empresarial.

As partes interessadas – inclusive acionistas minoritários, credores e competidores – devem dispor de mecanismos judiciais ou arbitrais que lhes permitam apresentar solicitações de reparações financeiras. Isso pode vir a ocorrer sempre que essas partes considerarem ter incorrido em perdas concernentes ao valor dos seus ativos e aos rendimentos esperados dos seus investimentos, em decorrência de procedimentos empresariais estatais incompatíveis com os princípios da concorrência empresarial em mercado.

3.3 Papel do Estado como proprietário: coordenação estratégica

A empresa estatal deve dispor de autonomia gerencial para perseguir os objetivos associados às suas atividades econômicas. Cabe ao Estado, na condição de proprietário e mediante atuação do conselho de administração, atuar no âmbito da definição das estratégias e dos objetivos de interesse geral, conectando a racionalidade empresarial com os propósitos de interesse social que determinaram a sua constituição.

O Estado, na condição de proprietário, deve exercer seus direitos de propriedade de modo ativo, mesmo quando estiver na condição de acionista minoritário. Isto implica disponibilidade de informações relevantes e participação efetiva nos processos decisórios estratégicos. Para obter

êxito nesses procedimentos, o Estado deve dispor de uma entidade proprietária, que deverá possuir capacidade para exercer, de modo centralizado, os direitos de propriedade atinentes às empresas estatais. Nos casos em que houver distribuição dos direitos de propriedades entre diversas entidades proprietárias, deverá haver uma entidade coordenadora, que deverá exercer, como o nome já sugere, a função de coordenação desses direitos, com base em uma política de direitos de propriedade empresarial.

3.4 Equidade entre acionistas

A atuação da empresa estatal, em especial aquela constituída sob a forma de sociedades de economia mista,⁶ deve atuar observando o princípio da equidade em relação aos acionistas minoritários e a outros investidores com participação na empresa. Isso deve implicar o estabelecimento de restrições quanto a tomadas de decisão abusivas pelo conselho de administração, assim entendidas as decisões orientadas ao alcance de objetivos estranhos aos fixados nos atos constitutivos da empresa e causadoras de resultados financeiros adversos, ou seja, prejudiciais aos interesses dos demais acionistas.

Para fazer valer tal compromisso de equidade, a empresa deve: assegurar a participação dos minoritários no conselho de administração; observar elevado nível de transparência, inclusive no tocante aos fatos relevantes da gestão, aos seus contratos com partes interessadas e às pautas das futuras reuniões futuras dos conselho de administração; e garantir, de modo tempestivo, a disponibilidade das informações relevantes para o conhecimento e a compreensão dos atos de gestão por parte de todos os acionistas.

3.5 Relações com partes interessadas

As empresas estatais devem possuir uma política de responsabilidade em relação às partes interessadas, assim entendidos todos os atores que dispuserem de direitos perante a empresa, reconhecidos em leis, contratos ou acordos específicos. Os financiadores, os empregados, os consumidores e as comunidades afetadas pelas operações da empresa constituem exemplo de partes interessadas.

A política de responsabilidade deve dispor sobre os procedimentos a serem observados no que diz respeito: aos atos que impliquem concessão de direitos a terceiros; aos procedimentos de proteção a esses direitos; à disponibilização regular das informações relevantes; à estruturação de canais seguros para manifestação de terceiros, perante a empresa, mediante reclamações e denúncias; bem como à gestão de riscos relacionados a conflitos com estas partes interessadas. Devem ser considerados os possíveis efeitos, decorrentes de conflitos com estas partes, sobre a reputação, a consistência e a sustentabilidade financeira e, conseqüentemente, ao alcance dos objetivos estratégicos da empresa.

O cumprimento dessa diretriz requer que o conselho de administração assuma um compromisso com a organização e a aplicação de um código de ética orientado ao estabelecimento de normas de conduta esperada de funcionários e dirigentes; de um sistema de controle interno capaz de manter o acompanhamento dos procedimentos relacionados às áreas de produção e gerência; e de um programa de verificação de cumprimento (*compliance*) do código e dos controles no âmbito da empresa. Esses procedimentos devem ser capazes de mitigar, inclusive, ocorrências de fraude e corrupção.

6. No âmbito da legislação brasileira (Lei nº 13.303/2016), a sociedade de economia mista é uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, à União, aos estados, aos municípios ou à entidade da administração indireta.

A concepção de responsabilidade social está diretamente associada à minimização de riscos de reputação que possam produzir repercussão adversa sobre os interesses comerciais e a sustentabilidade financeira da empresa. O documento, no entanto, expressa, de modo direto, que a prática de responsabilidade social não envolve a realização de *actos de beneficência* ou *ofertas de serviços públicos* que possam ser ofertados com mais eficiência pela autoridade pública competente (OCDE, 2015, p. 64 e 68).

3.6 Publicidade e transparência dos atos de gestão

A empresa estatal deve observar as mesmas normas de transparência e publicidade que as empresas privadas de capital aberto. Essa recomendação abrange informações financeiras ou não financeiras que possuam importância para o Estado e a sociedade. Além dos controles internos, a qualidade das informações referentes às contas de cada empresa – em especial as de grande porte – devem ser, anualmente, submetidas a uma auditoria externa independente. À entidade proprietária cabe a publicação de documento (com notas metodológicas e periodicidade anual), com informações consolidadas sobre o conjunto das empresas e sobre o perfil da política pública desenvolvida para as empresas estatais.

O universo de informações relevantes pode ser demonstrado mediante quatro eixos fundamentais. O primeiro diz respeito aos objetivos gerais que orientam a atuação empresarial e aos resultados alcançados em termos financeiros e não financeiros, inclusive os custos referentes aos objetivos de interesse geral e suas fontes de financiamento, de modo que seja permitida avaliação externa pelos agentes de mercado e pela sociedade em geral. O segundo faz referência à conformação da estrutura de propriedade e controle e ao modelo de governança, em especial os procedimentos de nomeação dos conselheiros, a composição, o poder de voto, a qualificação e a remuneração dos membros do conselho de administração, de modo que sejam evitados conflitos de interesse. O terceiro focaliza os fatores de risco e a respectiva política de gestão, condição necessária para uma análise qualificada da real situação financeira da empresa. O quarto eixo trata das relações empresa-Estado, inclusive recebimentos financeiros, subsídios e garantias, contratos firmados com o Estado e outras partes vinculadas, bem como direitos e responsabilidades assumidos perante sociedades de propósitos específicos no âmbito de parcerias público-privadas. Tais procedimentos constituem requisito para o entendimento das relações fiscais e financeiras existentes entre a empresa e seu acionista principal, inclusive quanto aos possíveis impactos sobre o orçamento público.

As exigências, quanto à publicidade, devem ser mediadas por dois fatores: o tamanho da empresa e o objetivo principal que move sua atuação. Deve-se exigir mais das empresas de maior porte do que das de menor porte, isso porque grandes empresas gerenciam volumes expressivos de recursos e dispõem de maior capacidade para arcar com custos relativos a políticas de publicidade. Empresas com objetivos associados à “atividade econômica” devem dispor de política de publicidade compatível com as exigências de confidencialidade empresarial para não incorrer em desvantagens competitivas. No entanto, as empresas que atuam movidas por objetivos de interesse geral (serviços públicos) devem observar exigências expressivas de publicidade, em especial quando sua atuação implicar mobilização de recursos no âmbito do orçamento público. Em todos os casos, a configuração das políticas de transparência e publicidade deve ser pautada em uma análise de custos incorridos e benefícios esperados, mantendo harmonia com os propósitos de eficiência econômica.

3.7 Responsabilização do conselho de administração

Ao conselho de administração das empresas estatais cabe, a partir do mandato recebido dos proprietários da empresa, definir as orientações estratégicas e supervisionar os atos de gestão para que o desempenho efetivo da empresa alcance os objetivos firmados por seus proprietários. Portanto, conselheiros administrativos devem responder por suas escolhas e condutas gerenciais perante os proprietários da empresa, à luz do mandato que lhes foi outorgado.

A função de conselheiro administrativo pressupõe autoridade política (poder) e capacidade técnica (competência) para o exercício do mandato. Logo, os procedimentos de nomeação devem incluir critérios objetivos destinados a orientar a seleção, e posterior nomeação, de seus membros constitutivos. A composição do conselho deve incluir a presença de profissionais independentes, assim entendidos aqueles que não possuem relações substantivas com a própria empresa, seus acionistas e a entidade proprietária.

Este requisito – “independência” – é considerado imprescindível para a garantia da adoção de critérios objetivos nas escolhas relacionadas à definição e à execução das estratégias empresariais *vis-à-vis* aos objetivos estabelecidos por seus acionistas. Em síntese, a independência reduziria a possibilidade de conflitos de interesse e tornaria as decisões do conselho menos sujeitas à ingerência política por parte de grupos de interesse.

O uso do termo critérios objetivos é adotado em oposição ao termo critérios subjetivos. Tais critérios dizem respeito aos fundamentos que determinam as escolhas realizadas por conselheiros no que se refere à definição de estratégias e procedimentos de supervisão gerencial empresarial. A hipótese presente nessa abordagem é de que conselheiros, quando dependentes de grupos de interesse, podem ser capturados e, conseqüentemente, passar a realizar escolhas estratégicas que favoreçam tais grupos, comprometendo o padrão de desempenho esperado da empresa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O documento da OCDE discutido neste artigo apresenta uma agenda extensa e relevante de temas e procedimentos relacionados à modelagem de políticas de governança de empresas estatais. Nesta seção final, são ressaltadas três questões mencionadas no documento e assumidas, no âmbito deste artigo, como essenciais para o desenvolvimento de políticas de governança orientadas às empresas estatais no Brasil.

A seção inicial do documento da OCDE, mais especificamente aquela que trata de aplicações e definições das diretrizes, traz duas questões que abrem margem para uma reflexão sobre regimes diferenciados de governança no âmbito das empresas estatais. A primeira dispõe sobre a classificação das empresas em dois grupos, segundo os propósitos que orientam sua atuação: no primeiro estão as organizações com “objetivo relacionado à atividade econômica”, e no segundo estão as organizações com “objetivo relacionado ao interesse geral” (interesse público). A segunda diz respeito ao fato de as diretrizes terem sido desenvolvidas com o objetivo de alcançar especificamente as empresas que desempenham atividades em mercados e com “objetivos relacionados à atividade econômica” (OCDE, 2015).

Outra questão importante é a consideração da diversidade empresarial, mesmo no âmbito mais restrito das empresas que atuam com propósitos relacionados à atividade econômica. Muitas vezes existem particularidades – que podem estar relacionadas, por exemplo, ao tamanho da empresa, à trajetória institucional ou à natureza estratégica do setor – que sugerem a inadequação da adoção de uma solução única em termos de modelo de governança, sob o risco de imposição de procedimentos ineficientes que acabam, ao longo do tempo, por impactar negativamente o desempenho empresarial medido em termos de resultado econômico-financeiro (dimensão microeconômica), ou mesmo a funcionalidade da empresa em relação ao funcionamento da economia (dimensão macroeconômica). Estas afirmações evidenciam a importância da diferenciação das empresas no momento da definição de políticas relacionadas à governança corporativa, o que implica possibilidade de adoção de regimes diferenciados de governança segundo o objetivo primordial que orienta estrategicamente a atuação da empresa estatal.

As diretrizes da OCDE foram, no âmbito da análise desenvolvida neste artigo, organizadas em dois grandes eixos, segundo a funcionalidade das regras de governança. O primeiro eixo, composto pelas duas diretrizes iniciais, desenvolve princípios e procedimentos de governança orientados à estruturação de um padrão de organização e atuação da empresa estatal, com o propósito de garantir que estas sejam funcionais em relação ao desempenho do sistema de mercado (dimensão macro). Em síntese, estas duas diretrizes orientam uma ação empresarial estatal *market friendly*, norteadas por propósitos de eficiência alocativa e garantias de isonomia em relação às empresas privadas. O segundo eixo, composto pelas outras cinco diretrizes, apresenta princípios e procedimentos de governança destinados a moldar, no âmbito interno da empresa, processos de decisão, execução e monitoramento das suas questões estratégicas, fazendo com que esses procedimentos sejam funcionais em relação a um padrão de desempenho empresarial eficiente, mensurado em termos de desempenho econômico-financeiro (dimensão micro).

Por fim, mas não menos relevante, cabe ressaltar a implicação das diretrizes na execução de políticas públicas por empresas estatais orientadas por “objetivos relacionados à atividade econômica”, em circunstâncias nas quais os objetivos de política pública não estejam claramente enunciados nos seus atos constitutivos. Nesses termos, sempre que uma empresa vier a desenvolver ações de políticas públicas que envolvam o alcance de objetivos de interesse geral, caberá à própria empresa a apuração e a publicação dos custos dessas operações, e ao Estado (Tesouro) a assunção desses custos mediante processo de planejamento e execução no âmbito do orçamento público. A conversão de gastos quase fiscais⁷ executados por empresas estatais (política fiscal implícita) em gastos fiscais realizados pelo Tesouro (política fiscal explícita), tem por propósito evitar que tais objetivos de interesse geral sejam financiados por subsídios cruzados (sustentados por receitas operacionais obtidas pela empresa) e afetem negativamente o resultado econômico-financeiro, comprometendo, ainda que parcialmente, o desempenho da empresa estatal.

7. O termo quase fiscal é adotado para designar os componentes da atuação do governo na economia que não estão explicitados no âmbito do orçamento público. Conforme Lerda (1996), “(...) determinadas acciones gubernamentales aparentemente desvinculadas del ámbito de lo fiscal, en realidad equivalen a cobrar un impuesto sobre cierto grupo y distribuir la correspondiente recaudación en forma de subsidio en beneficio de algun outro grupo”.

REFERÊNCIAS

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglas C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

LERDA, Juan Carlos. **El componente implícito de la política quase-fiscal (o la política fiscal implícita)**. Santiago: Cepal, 1996.

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. **Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/QKmtjy>>. Acesso em: 24 jul. 2018.