A Configuração das Empresas Estatais Federais: evolução de 2003 a 2017[1]

Paulo Kliass[2]

1 INTRODUÇÃO

O tema central deste artigo é a caracterização do processo evolutivo do conjunto das empresas estatais federais (EEFs), de acordo com as informações divulgadas pelo órgão de controle de tais empresas. Trata-se do antigo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest) e atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). Os dados oferecidos pelo órgão permitem o acompanhamento da atuação empresarial do Estado segundo diferentes variáveis. Além da presente introdução, este artigo conta ainda com outras quatro seções. A seção 2 avalia a evolução do número de empresas de acordo com as categorias em ramos de atuação. A seção 3 analisa as empresas segundo sua dimensão econômica e sua importância no setor. A seção 4 discute os aspectos associados ao tamanho do quadro funcional delas. Por fim, na seção 5 constam as considerações finais.

2 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS

A evolução do número de EEFs ao longo do período analisado, de acordo com o registro da Sest, obedece a um comportamento de relativa estabilidade. As informações estão consolidadas no gráfico 1. Durante os primeiros anos do mandato do presidente Lula, observa-se um crescimento no total de empresas no âmbito federal. Enquanto a média do triênio 2000-2002 apresentava um total de 110 unidades, a partir de 2003 o número de empresas eleva-se para 131, e atinge 140 em 2006. A partir de então ocorre uma relativa estabilização no número de empresas até 2015, e a média anual desse período foi de 140, com alguma pequena variação para cima ou para baixo a cada exercício. Em 2016 há um novo salto e o total chega a 151, recuando para 147 no ano seguinte.

O subgrupo mais expressivo é o das empresas do setor produtivo estatal (SPE), que representam uma média de 72% do total de empresas entre 2003 e 2017. O número de empresas do SPE variou entre 88, no início do período, e 115, em 2016, com uma média anual de 102 organizações.

O subgrupo das instituições financeiras federais (IFFs) oferece um número relativamente modesto de empresas, mas que representam valores expressivos em termos de patrimônio, como se verá mais à frente. Em 2003 havia 25 instituições financeiras, e 2017 encerra-se com um total de dezenove. A participação numérica relativa das IFFs no total das estatais federais apresentou uma média anual de 15%.

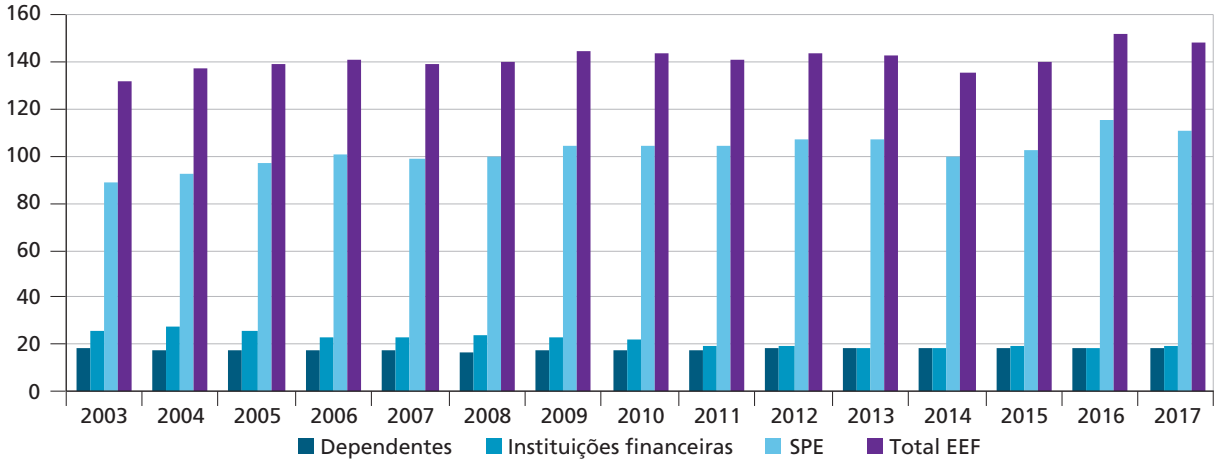
Esses dois subgrupos agregados constituem um núcleo das empresas que não dependem de recursos do Tesouro Nacional. Para efeitos da Sest, elas são classificadas como "não dependentes". Apesar de tal nomenclatura sugerir uma completa independência, algumas dessas empresas podem receber eventualmente aportes do governo federal, sob a forma de valores destinados à capitalização de sua estrutura patrimonial.

1. O autor agradece à equipe da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) pela disponibilização dos dados que tornaram este trabalho possível.

2. 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.

Existe um terceiro subgrupo de EEFs que é composto por instituições que dependem diretamente de recursos do Tesouro Nacional para seu funcionamento. Tendo em vista sua natureza ser assimilada a atividades típicas de governo, em geral seu custeio é bancado diretamente por recursos de tesouraria da União, e não compõem o planejamento de dispêndio a que as demais empresas estão submetidas. O conjunto das "empresas dependentes" foi o que apresentou maior estabilidade ao longo do período. Ele inicia em 2003 e termina em 2017 com dezoito unidades, com pequena oscilação em alguns exercícios.

GRÁFICO 1
Número de EEFs: dependentes, instituições financeiras, SPE e total (2003-2017)



Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

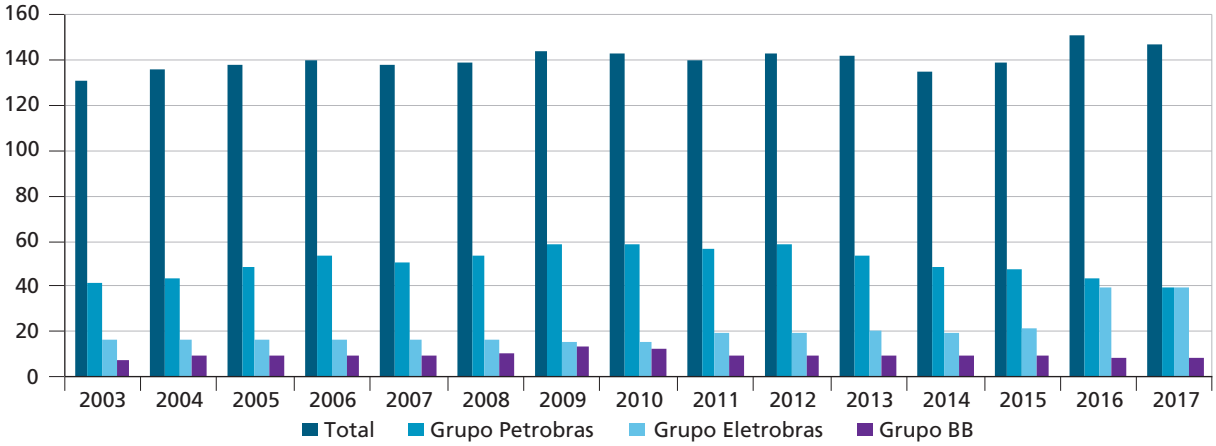
Outro aspecto relevante quando da avaliação do número de empresas refere-se à própria estrutura societária delas. Alguns grupos são compostos por um grande número de empresas integrantes, a exemplo do que ocorre com a Petrobras, a Eletrobras e o Banco do Brasil, por exemplo. As informações da Sest (Brasil, 2017a; 2017b; 2017c; 2017d) relatam uma elevada concentração no interior desses três conglomerados, que reúnem o maior número de empresas subsidiárias. Essa informação é significativa para a discussão a respeito de uma suposta presença exagerada do Estado na economia, avaliação essa que é usualmente realizada a partir de avaliação restrita apenas ao número de entidades.

O gráfico 2 apresenta-nos a comparação do total de empresas e o número de subsidiárias de cada um dos três grupos acima mencionados. Ao longo do período analisado, o grupo Petrobras apresentou isoladamente o maior número de subsidiárias, com uma média anual de cinquenta unidades. Em seguida, aparece o grupo Eletrobras, com uma média anual de vinte unidades. Por último, o grupo Banco do Brasil, que apresenta uma média anual de nove unidades.

A existência de tal fenômeno justifica-se pela grande dimensão desses grupos e pela necessidade de especialização institucional para dar conta de tarefas diversificadas no seu interior. As variações ao longo do período podem ser explicadas por fatos como o fortalecimento das atividades da Petrobras no período, em especial como resposta à crise de 2008, e a preparação para a exploração das reservas do pré-sal. No caso da Eletrobras, deu-se um processo de diversificação das fontes energéticas para além da tradicional usina hidrelétrica. Com isso, o conglomerado abriu novas frentes, em especial com o salto de 2015, quando houve a incorporação de empresas operando na

inovadora área da energia eólica. Já o grupo do Banco do Brasil manteve um número relativamente estável de empresas em seu interior, com uma média de nove ao longo dos quinze anos analisados.

GRÁFICO 2
Número de EEFs: total, grupo Petrobras, grupo Eletrobras e grupo Banco do Brasil (2003-2017)

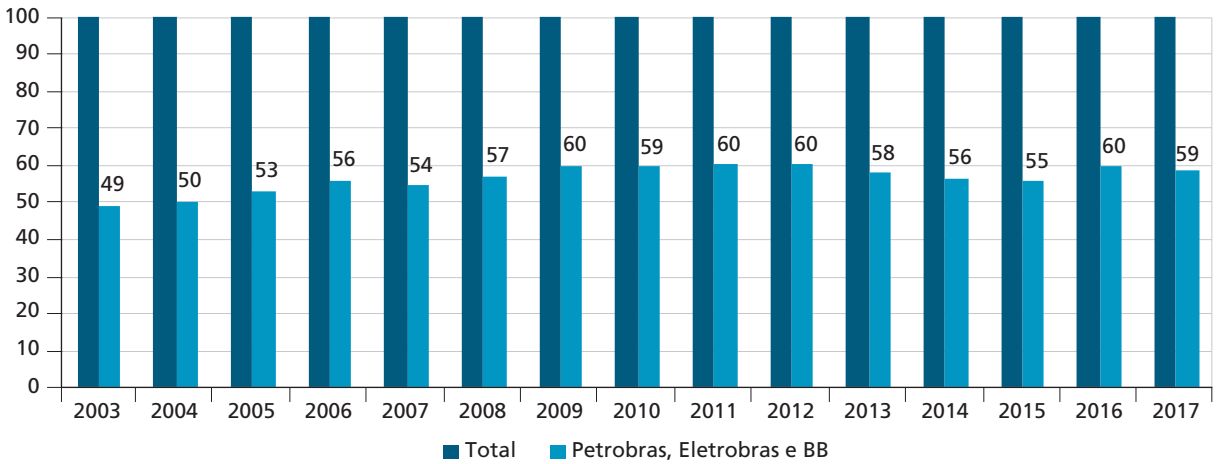


Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

Caso sejam considerados de forma agregada, a somatória do número de empresas dos grupos mencionados oferece um panorama que não pode ser desconsiderado. A Petrobras, a Eletrobras e o Banco do Brasil constituem alguns dos grupos mais tradicionais das EEFs que permaneceram no interior do Estado brasileiro.

O gráfico 3 apresenta a participação da somatória do total das subsidiárias desse trio. Com exceção de 2003, ao longo dos demais exercícios o total das unidades dos três grupos sempre foi superior a 50% do total das EEFs. A média anual dessa presença percentual foi de 56%.

GRÁFICO 3
EEFs: total e soma – grupo Petrobras + grupo Eletrobras + grupo Banco do Brasil (2003-2017)
(Em %)



Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

3 PARTICIPAÇÃO RELATIVA NAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS

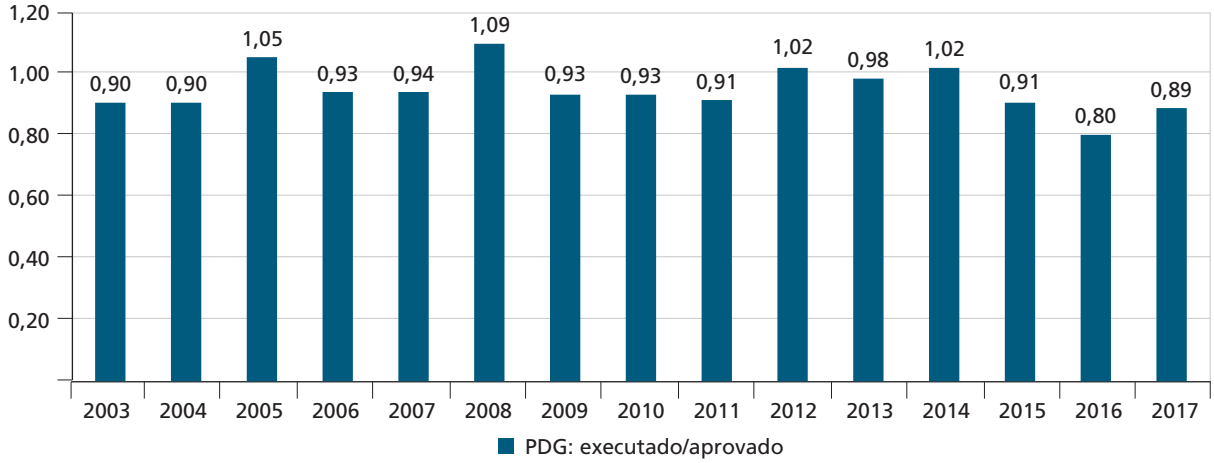
As EEFs apresentam uma contribuição relevante para o desempenho do conjunto da economia brasileira. A avaliação do impacto agregado delas, em termos de sua dimensão macroeconômica, pode ser mais bem observada a partir de algumas variáveis, tais como o Programa de Dispêndios Globais (PDG), o orçamento de investimento das empresas estatais (OI) e as informações relativas ao balanço patrimonial das empresas.

O PDG aglutina a programação anual de despesas de todas as empresas estatais sob a coordenação da Sest. O documento é regularmente aprovado antes do início do exercício por meio de decreto do presidente da República. Ali está definida a previsão de todos os valores alocados para as rubricas relativas às despesas correntes e às despesas de capital.

O OI[3] encontra sua definição no próprio texto constitucional. O Artigo 165 estabelece que a Lei Orçamentária Anual deverá conter, para além dos orçamentos fiscal e da seguridade social, uma peça específica para abarcar "o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto" (Brasil, 1988). Assim, ao contrário do procedimento adotado na elaboração e na aprovação do PDG no interior do Poder Executivo, o OI tem sua versão definitiva condicionada à apreciação e à deliberação da matéria orçamentária pelo Congresso Nacional.

Um aspecto relevante quando se trata de avaliar a evolução dos valores do PDG refere-se à divergência existente entre os valores aprovados pelo decreto presidencial e os valores efetivamente executados como despesas pelo conjunto das empresas ao longo do exercício. Entre 2003 e 2017, a média anual da relação entre essas duas variáveis atingiu 0,95. Esse pode ser considerado um valor razoável, em se tratando de matéria de natureza "quase orçamentária", uma vez que o próprio Executivo pode. O gráfico 4 apresenta a série com os valores anuais, e pode-se perceber que em quatro exercícios o valor executado chegou a superar o montante aprovado inicialmente.

GRÁFICO 4
Relação entre total PDG executado e PDG aprovado



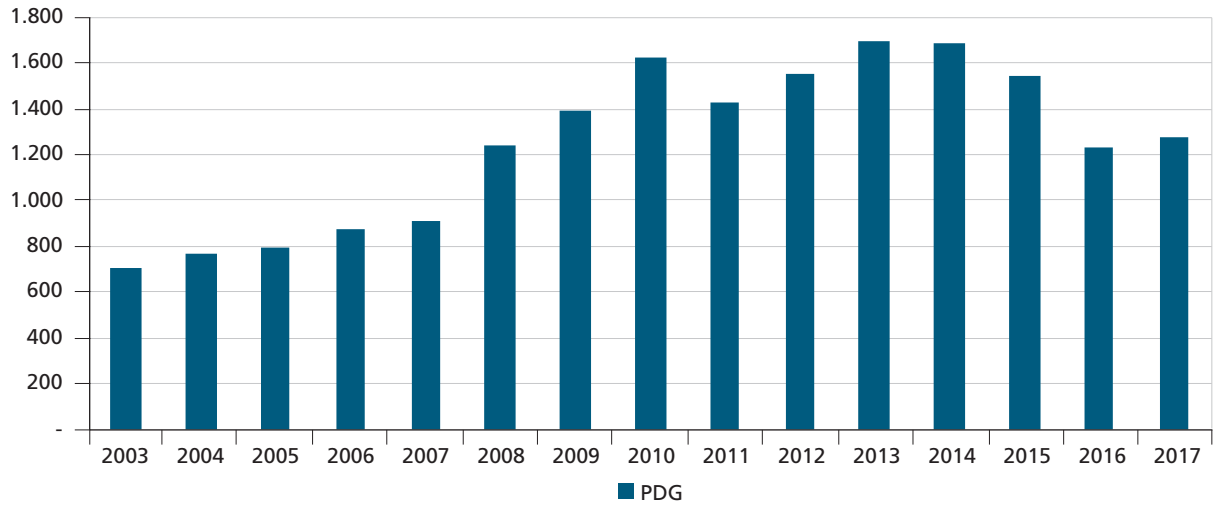
Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

3. O OI abrange os gastos com aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado – exceto os bens que envolvam arrendamento mercantil financeiro (*leasing* financeiro) –, as benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais e as necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União

O total do PDG executado ao longo do período pode ser mais bem avaliado a partir do gráfico 5, em que os valores estão expressos a preços de 2017. A série tem seu início com um total de R$ 706 bi em 2003, e encerra-se com R$ 1.274 bi em 2017. Ainda que essa evolução signifique um crescimento de quase 81% ao longo do período tomado em seu conjunto, é importante mencionar que ocorre uma queda significativa no final dos quinze anos. Tanto assim, que o valor de 2017 é próximo ao executado em 2008, quase uma década antes.

O gráfico expressa uma elevação dos valores a partir de 2008. Entre 2010 e 2015, por exemplo, a média anual do PDG foi de R$ 1.588 bi. Esse valor contrasta com a queda observada durante os dois últimos anos da série. Assim, a média entre 2016 e 2017 foi de R$ 1.255 bi, representando uma queda de 27% em relação à média anteriormente citada.

GRÁFICO 5
Valores PDG executado
(Em R$ bilhões de 2017)



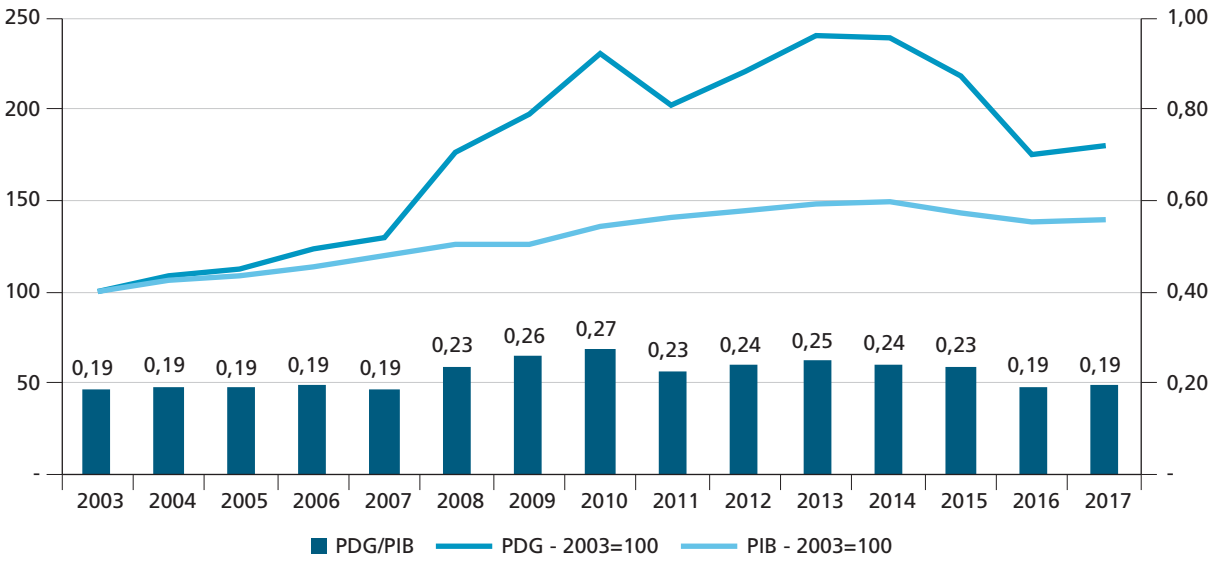
Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

Outra abordagem que contribui para dimensionarmos o impacto do PDG no conjunto das atividades econômicas refere-se à avaliação da magnitude do conjunto dos dispêndios das empresas estatais em relação ao produto interno bruto (PIB). Além disso, vale a pena acompanhar a evolução do crescimento do PDG ao longo do período, em especial quando comparada com a *performance* verificada para o agregado da economia, por meio de seu produto.

O gráfico 6 permite-nos visualizar, por meio da escala em seu eixo direito, a relação do valor executado do PDG em relação ao PIB. Ao longo do período, a média anual foi de 0,22. Esse índice tende a expressar a importância que exercem as despesas anuais do conjunto das empresas sob coordenação da Sest para o total das atividades econômicas brasileiras. Além disso, o período 2008-2015 apresenta uma participação relativa anual média ainda mais elevada, atingindo 0,24. Em compensação, os anos iniciais e o biênio final apresentam uma relação PDG/PIB mais reduzida, que não chega a ultrapassar 0,19.

Já as linhas na porção superior do gráfico exibem a evolução do PIB e do PDG a partir de uma fixação dos valores de ambas as variáveis em 2003 como base 100. A partir de 2007, observa-se um crescimento mais acentuado na taxa anual do total executado do PDG. Apesar de alguma oscilação nos anos posteriores a 2010, a taxa volta a cair a partir de 2014. Esse comportamento diferencia-se do movimento relativo ao PIB, que mantém uma taxa de crescimento quase contínua ao longo de todo o período, mas com um ritmo mais lento e sustentado.

GRÁFICO 6
PDG e PIB (2003 = 100) + relação PDG/PIB



Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

A importância revelada pela presença das empresas estatais na dinâmica econômica também se manifesta por meio de sua contribuição oferecida ao investimento agregado. A peça OI expressa tal variável, e seu comportamento permite avaliar o impacto dessa importante parcela dos investimentos públicos sobre a formação bruta de capital fixo (FBCF), de acordo com a metodologia de apuração das Contas Nacionais.

No entanto, a exemplo do que foi explicado acima para o PDG, também os valores do OI efetivamente executados são inferiores aos valores formalmente inscritos na peça orçamentária e aprovados pelo Congresso Nacional. O gráfico 7 exibe a evolução da relação entre o total dos valores executados e o total dos valores aprovados ao longo do período. Como se pode perceber, a diferença entre ambos é ainda maior do que a verificada em termos do PDG.

Se, no caso dos dispêndios globais, a relação média anual era de 0,95, aqui nos investimentos a relação cai para 0,81. Isso significa que a União deixa de investir quase 20% do que havia sido atribuído na Lei Orçamentária para as EEFs. Além disso, o último biênio do período também registra uma queda na parcela dos valores executados, com uma média de 0,67.

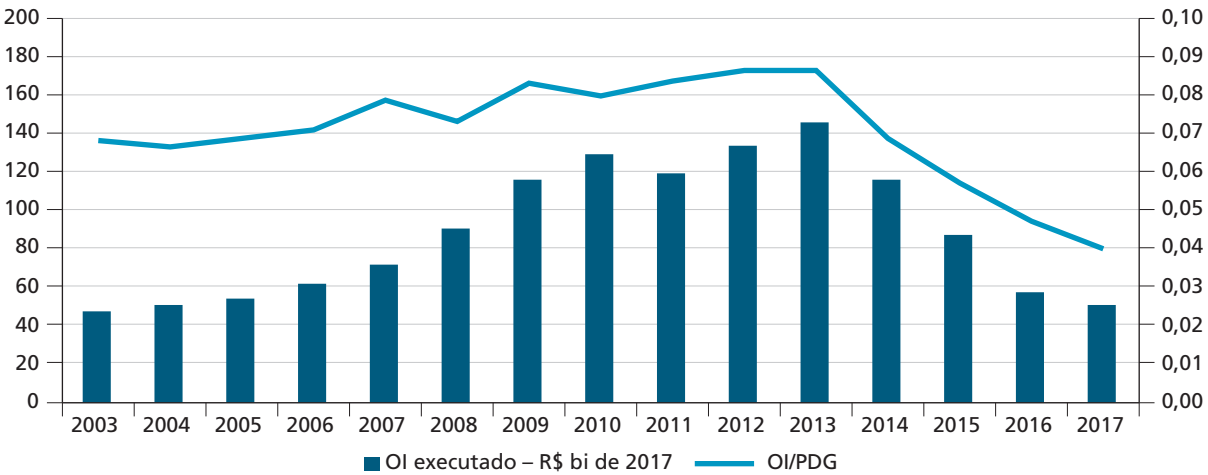
GRÁFICO 7
OI: valores executados/valores aprovados

Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

Com relação aos valores absolutos do OI, percebe-se que estes situam-se em um patamar bem inferior aos valores previstos na execução do PDG. Comparando-se os dados do gráfico 8 com as informações do gráfico 5 percebe-se a diferença de magnitude. O eixo da esquerda mede os valores do OI ao passo que o eixo da direita permite-nos visualizar a relação entre OI e PDG. Em 2003, os R$ 48 bilhões representavam 7% do volume do PDG, ao passo que o final do período registra R$ 50 bi para OI, correspondendo a 4% do total do PDG.

Para o período 2003-2013, o crescimento dos valores de investimento das estatais federais não significou uma mudança significativa de comportamento em relação ao padrão do PDG. No entanto, a partir de 2014 a relação altera-se e os investimentos caem de R$ 146 bi para R$ 50 bi em 2017. Com isso, a relação OI/PDG, que havia atingido 9%, cai para 4%.

GRÁFICO 8
OI: valores executados e relação OI/PDG
(Valores executados, em R$ bi de 2017)

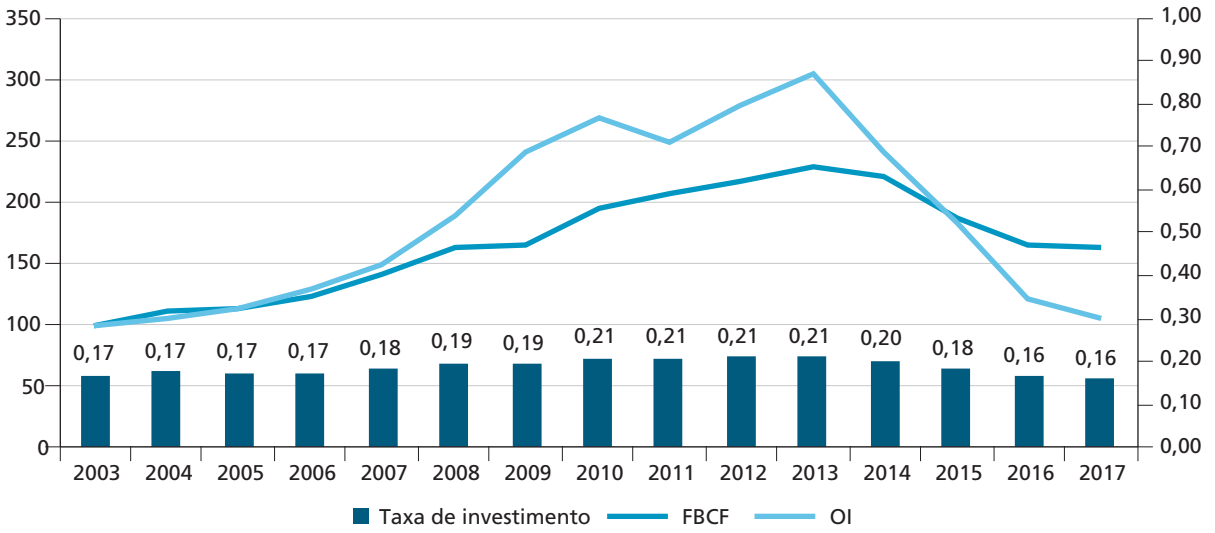


Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

A taxa de investimento da economia brasileira pode ser entendida como sendo a relação entre a FBCF e o PIB. O gráfico 9 apresenta, em suas barras inferiores, o comportamento dessa variável ao longo do período analisado. Apesar de iniciar com 17% e terminar com 16%, a taxa alcança valores iguais ou superiores a 20% durante o quinquênio 2010-2014. Uma das explicações para tanto pode ser encontrada nos aumentos das dotações do OI.

As duas linhas da porção superior do gráfico 9 exibem a evolução da FBCF e do OI, com a fixação dos valores em 2003 como base 100. O crescimento acelerado dos investimentos das empresas estatais permite supor que esse fenômeno esteja na base da elevação sustentada da FBCF até 2014. Processo inverso tem iniciado a partir de então, quando a queda expressiva nos valores de OI a partir daquele ano também se combinou a uma diminuição nos valores da FBCF.

GRÁFICO 9
FBCF e OI (2003 = 100) e taxa de investimento



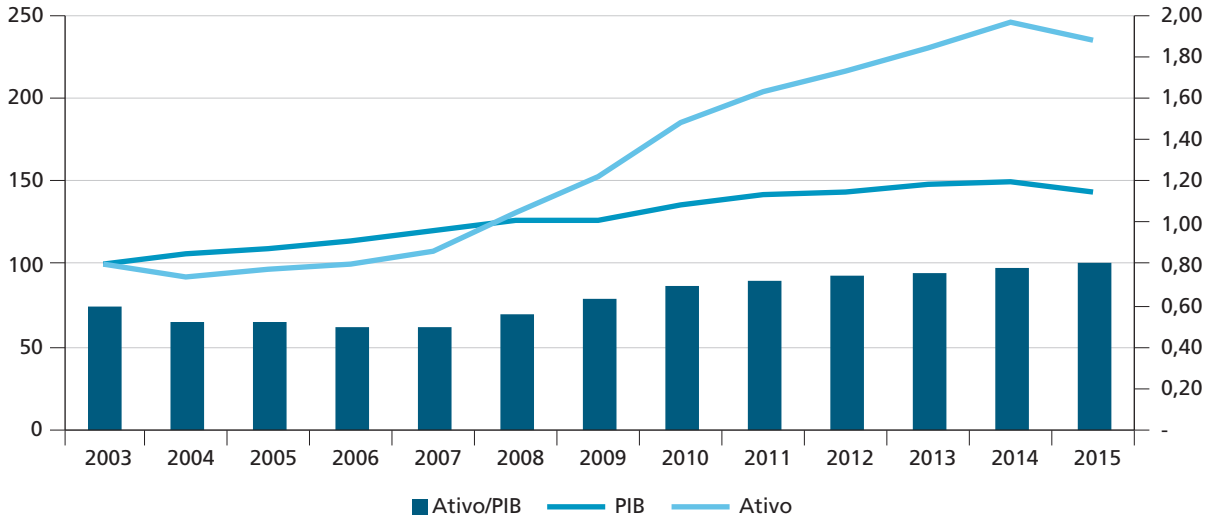
Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

A magnitude da presença das EEFs na economia também pode ser avaliada por meio da participação das variáveis de seu balanço patrimonial. A verificação do comportamento de seus ativos em relação ao PIB permite um olhar sobre o assunto. Apesar de refletir a comparação de uma variável de estoque com uma variável de fluxo, vale a pena observar essa dinâmica.

O gráfico 10 revela-nos a relação total de ativos EEF/PIB e também a evolução das variáveis ativos e PIB tomadas isoladamente para o período 2003-2015.[4] O eixo da esquerda oferece-nos a escala para a relação ativos/PIB. A série tem início com 0,59 e termina com 0,80, apresentando uma média anual de 0,63. Apesar de a tendência não ser muito acentuada, a verificação do comportamento das variáveis isoladamente oferece um quadro mais detalhado. O eixo da direita aponta o crescimento do PIB e dos ativos das EEFs, ambos partindo do valor 2003 arbitrado como 100. Nesse caso, percebe-se que o ritmo de crescimento dos ativos patrimoniais das estatais federais acentuou-se a partir de 2007 e encerra o período com a marca de 235, contra os 143 alcançados pelo produto.

4. Os dados relativos ao balanço patrimonial das EEFs, elaborados pela Sest, não estavam disponíveis para os anos 2016 e 2017.

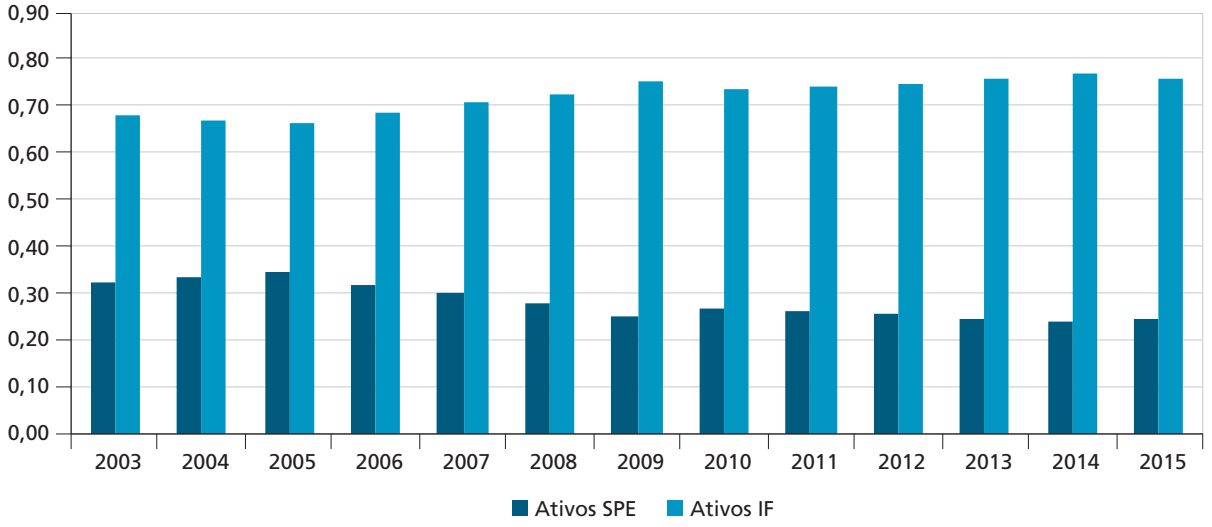
GRÁFICO 10
Relação total ativos EEF/PIB + evolução PIB e ativos (2003 = 100)



Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

No entanto, é necessário observar o peso relativo dos diferentes grupos de empresas no interior do conjunto das estatais federais. O gráfico 11 oferece-nos essa visão, ao desmembrar a parcela dos ativos entre as empresas do SPE e as instituições financeiras (IFs). A leitura dos dados informa-nos que, apesar de seu número reduzido, as empresas financeiras apresentam um valor patrimonial quase três vezes superior ao valor dos ativos das empresas que compõem o SPE. Para a média do período, as IFFs detinham 72% dos ativos, ao passo que as empresas do SPE ficavam com 28%. Além disso, verifica-se um crescimento relativo da composição dos ativos das IFs ao longo do período: o primeiro triênio apresenta média de 67%, e no último triênio esse índice sobe para 73%.

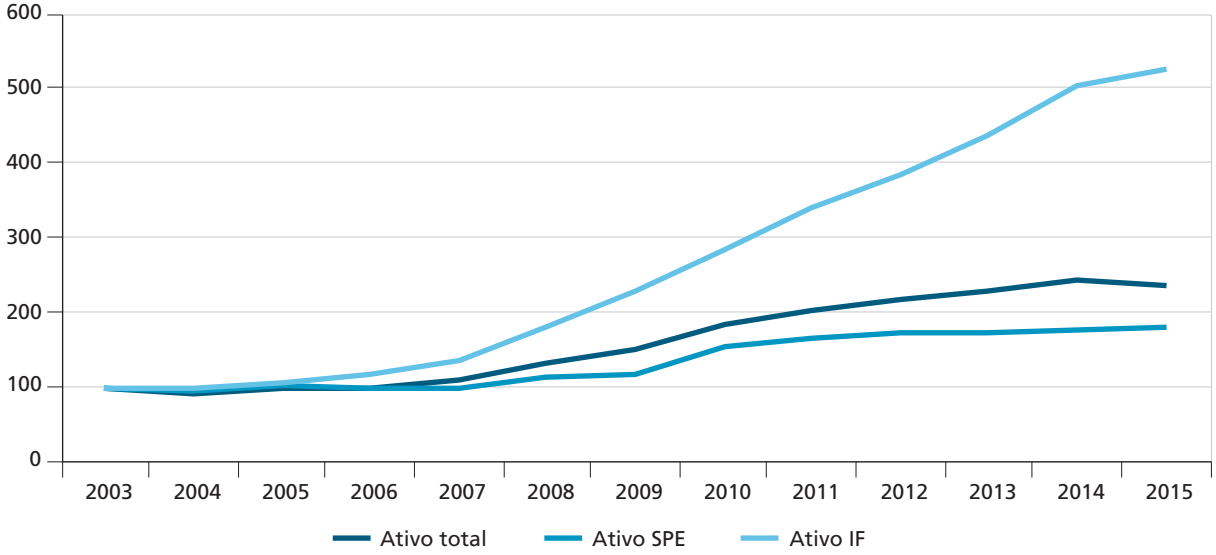
GRÁFICO 11
Decomposição ativo total: SPE e IF



Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

O processo de aumento de importância da dimensão financeira das atividades econômicas pode ser observado também no interior das empresas da União. Além da magnitude dos ativos das empresas vista anteriormente, outra forma de abordar a financeirização refere-se ao ritmo de crescimento dos valores das dimensões patrimoniais segundo os grupos de empresas. O gráfico 12 fixa como 2003 = 100 os valores dos ativos das EEFs em três agrupamentos: *i)* total; *ii)* SPE; e *iii)* IF. Com isso, percebe-se que não apenas o número absoluto das IFs é superior às demais. Além disso, observa-se que o ritmo de crescimento dos ativos das IFs é mais acelerado. Ele termina o período com o índice de 527, ao passo que as empresas do SPE atingem 179. Dessa forma, a linha do ativo total mantém-se em situação intermediária e finaliza o período com 235.

GRÁFICO 12
Evolução ativos EEF: total, SPE e IF (2003 = 100)

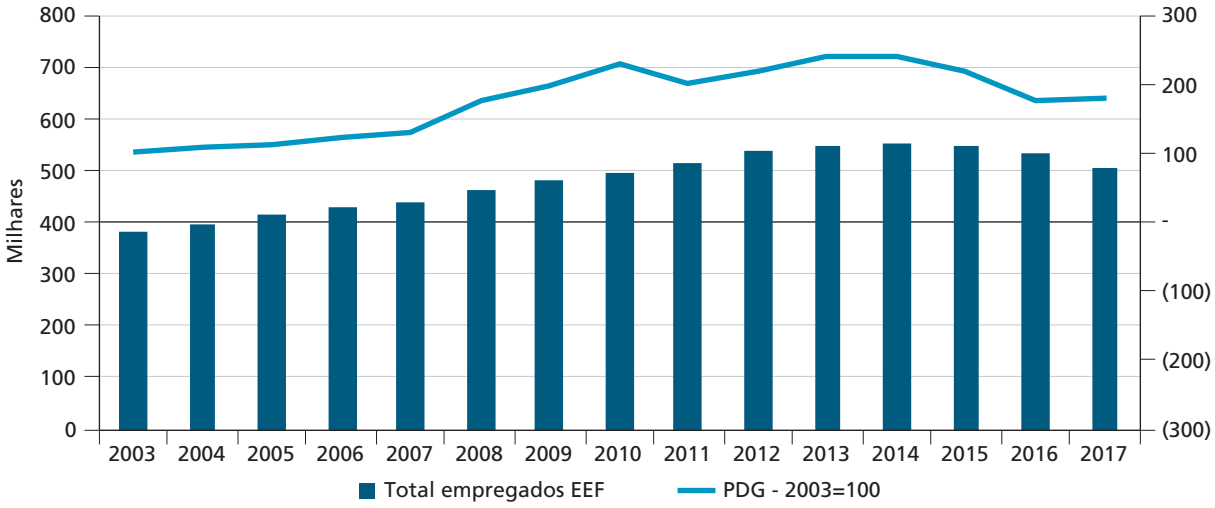


Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

4 PESSOAL

O total do número de empregados das EEFs apresenta uma evolução ao longo do período. O gráfico 13 permite a observação de tal tendência. A escala do eixo esquerdo informa que, em 2003, havia 383 mil, e o total encerra o período com 504 mil, em 2017. A média anual foi de 484 mil empregados. No entanto, é interessante verificar o que ocorre com o comportamento das despesas globais das empresas durante o mesmo período. Assim, o crescimento de 32% observado no total de assalariados das estatais ao longo dos quinze anos foi bem menos importante do que o crescimento observado no valor real do PDG. O eixo do lado direito do gráfico informa-nos que o índice do programa de dispêndios das estatais chegou ao final do período com um montante 80% superior à dotação inicial.

GRÁFICO 13
Total empregados das EEFs e PDG (2003 = 100)

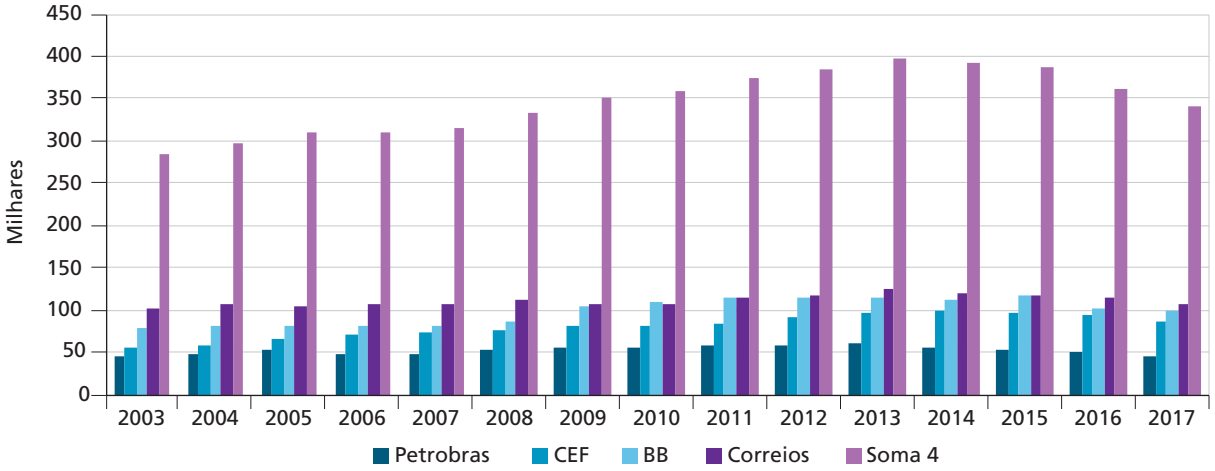


Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

Outro aspecto importante a esse respeito refere-se à concentração existente em alguns grupos de EEF no quesito número de empregados. Essa informação guarda uma relação próxima às características típicas de algumas atividades e ao porte de determinadas empresas.

O gráfico 14 apresenta o número de empregados para as maiores empresas individuais e/ou grupo de empresas. Desta forma, os quatro maiores empregadores são, pela ordem, os seguintes: *i)* empresa de Correios; *ii)* Banco do Brasil; *iii)* Caixa Econômica Federal; e *iv)* Petrobras. Os Correios representaram uma média anual de 23% para o período, seguida pelo Banco do Brasil, que mantinha 21% do total dos trabalhadores das estatais; pela Caixa Econômica Federal, com 17%; e pela Petrobras, com 11%, de modo que esse conjunto de quatro empresas/grupos responde por uma média de 72% de todos os empregados em EEF no período.

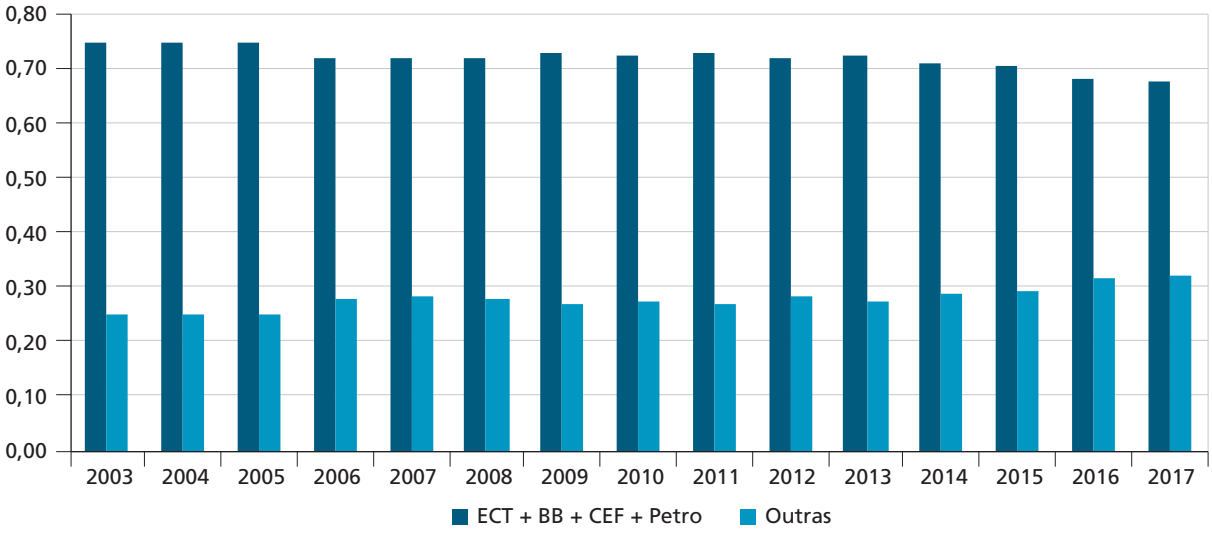
GRÁFICO 14
Número de empregados: Petrobras, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Correios (2003-2017)



Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

O gráfico 15 oferece-nos uma visão da participação desse subconjunto das quatro maiores empresas empregadoras no total das estatais relacionadas pela Sest. A média anual do período informa-nos que elas mantêm, em seu quadro funcional, um total equivalente a 72% do total das estatais federais. Ao longo dos quinze anos observa-se uma diminuição leve na participação relativa dos trabalhadores desse quarteto no total, uma vez que temos 75% em 2003 e 68% em 2017.

GRÁFICO 15
Número empregados: soma (Petrobras + Caixa Econômica Federal + Banco do Brasil + Correios) e demais (2003-2017)



Fonte: Boletim das Empresas Estatais/Sest.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura da configuração das EEFs pode ser realizada por meio das informações elaboradas e consolidadas pela Sest, vinculada ao MPDG. A escolha do período 2003-2017 permite a observação do comportamento do conjunto empresarial sob responsabilidade da União em período marcado por relativa estabilidade macroeconômica posterior às mudanças proporcionadas pelo Plano Real, e também superada a fase de privatização de empresas do governo federal ocorrida durante a segunda metade da década de 1990.

Este artigo ressalta a importância ainda existente do setor empresarial estatal, uma vez que o número de EEFs e a diversificação de sua área de atuação confere ao Estado brasileiro um papel relevante na definição dos rumos da economia nacional. Do ponto de vista numérico, a maior presença de empresas localiza-se no subconjunto denominado SPE, que inclui o amplo espectro de empresas não financeiras. Por outro lado, a observação de alguns conglomerados no interior do universo coberto pela Sest informa-nos a existência de uma alta concentração de empresas em determinados agrupamentos, a exemplo do ocorrido com Petrobras, Eletrobras e Banco do Brasil.

A relevância das empresas estatais pode também ser avaliada por meio de dois instrumentos à disposição do Executivo federal: o PDG e o OI. Ambos demonstram o peso delas na dinâmica macroeconômica. O volume do PDG em relação ao PIB ao longo do período alcançou a média anual

de 22%, ao tempo em que suas variações cíclicas chegam a provocar também alguma interferência no comportamento do produto. Apesar de mais reduzidos, os valores do OI também expressam participação importante no PIB, influenciando especialmente a FBCF e a taxa de investimento agregada da economia brasileira.

A dimensão econômica das estatais federais também pode ser medida pela comparação de seus ativos patrimoniais em relação ao PIB. A média anual dessa relação ao longo do período foi de 63%. Porém, a concentração setorial revela a sobreparticipação das instituições financeiras em comparação às demais. Não apenas elas apresentam um valor agregado de seus ativos mais robusto, como a taxa de crescimento de seus ativos ao longo do período foi mais elevada do que as outras empresas.

O quesito número de funcionários assalariados das EEFs apresentou uma relativa constância ao longo dos quinze anos analisados. A média anual do período foi de 484 mil empregados. Mas o fenômeno da concentração também se faz presente nesse caso. Há quatro grandes grupos que contribuem de maneira expressiva para esse total. Assim, Petrobras, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Correios somaram, na média, o equivalente a quase três quartos do total dos empregados das estatais federais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Boletim das Empresas Estatais**, Brasília, v. 2, 2017a.

_____. _____. **Boletim das Empresas Estatais**, Brasília, v. 3, 2017b.

_____. _____. **Boletim das Empresas Estatais**, Brasília, v. 4, 2017c.

_____. _____. **Boletim das Empresas Estatais**, Brasília, v. 5, 2017d.

_____. _____. **Revista Eletrônica das Empresas Estatais**, Brasília, 2017e.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

WERNECK, R. L. F. A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e o orçamento de dispêndios globais da Sest. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 16, n. 2, p. 381-412, 1986.