



VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS – 2014

Tema 2. Aperfeiçoamento do Orçamento Público

Inscrição: 53



CLASSIFICAÇÃO: 2º LUGAR

Laércio Mendes Vieira

Título

**Empresas Estatais e Transparência Orçamentária:
casos de informação Parafiscal e Extraorçamentária.**

CONCURSO VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS

TEMA 2 – APERFEIÇOAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

TÍTULO

**EMPRESAS ESTATAIS E TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA:
Casos de Informação Parafiscal e Extraorçamentária**

RESUMO

O Estado federal brasileiro possui uma carteira considerável de empresas estatais dos mais diversos setores. Algumas dessas empresas, apesar de terem sido criadas para exploração de atividades econômicas, hoje em dia têm características que as tornam dependentes de recursos de subvenção econômica para seu funcionamento. Assim, a relação das estatais com o Governo Federal assume contornos diferenciados. Para aquelas não-subsencionadas, deve ser dado um tratamento mais gerencial. Para as subsencionadas, devido aos impactos sobre a política fiscal, deve ser dado um tratamento de controle mais rígido e principalmente de mais transparência fiscal e orçamentária. O objetivo geral deste trabalho é avaliar aspectos relacionados à transparência dos orçamentos de empresas estatais, tendo como base prescrições emanadas pelo Fundo Monetário Internacional, por meio do Manual de Transparência Fiscal de 2007. São dois os objetivos específicos: identificar casos de informações relacionadas à existência recursos extraorçamentários e parafiscais e avaliar se isso representa déficit de transparência orçamentária. Trata-se, portanto, de um estudo de casos. A hipótese é a de que o modelo brasileiro de estruturação e organização das LOAs permite que certas informações importantes sejam tratadas como extraorçamentárias e que outras, parafiscais, estejam mal evidenciadas, gerando lacuna relevante (déficit) de transparência. Para cada objetivo, a metodologia utilizada foi diferente. Foram analisadas as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias anuais, os programas de dispêndios globais, a execução orçamentária sobre aumento de capital e as demonstrações de fluxo de caixa de empresas selecionadas. As situações encontradas foram confrontadas com o Manual de Transparência Fiscal. As análises efetuadas permitiram concluir pela existência de recursos

extraorçamentários e de déficit de transparência orçamentária para o caso de empresas com programação de investimento não-relevante no Orçamento de Investimentos. Também foi possível concluir pela parafiscalidade no caso das Companhias Docas. De modo a aprimorar o arcabouço orçamentário, foi sugerida a criação de demonstrativo adicional para transparecer a situação apresentada, no primeiro caso, e o imediato reconhecimento da natureza de empresa estatal dependente daquelas empresas analisadas, no segundo caso.

Palavras-chave: empresas estatais; orçamento; transparência.

SUMÁRIO

RESUMO	2
LISTA DE FIGURAS E TABELAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
2. REFERENCIAIS TEÓRICOS, JURÍDICOS E ANALÍTICOS	8
2.1. Estrutura e Organização das Leis Orçamentárias Anuais	8
2.1.1. <i>Orçamento das Empresas Estatais e Dependência Econômica</i>	15
2.2. Transparência das Leis Orçamentárias Anuais	22
2.2.1. <i>Particularidades da Transparência Orçamentária das Empresas Estatais</i>	27
3. ANÁLISE DE CASOS SELECIONADOS: TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES EXTRAORÇAMENTÁRIAS E PARAFISCAIS	30
3.1. Panorama das Empresas Estatais Federais.....	30
3.2. Empresas Estatais, Atividades Fiscais e Recursos Extraorçamentários	31
3.3. Análise dos Casos Seleccionados.....	34
3.3.1. <i>Informação Extraorçamentária: Estatal Não-Dependente sem Programação de Investimento no Orçamento de Investimentos</i>	35
3.3.2. <i>Informação Parafiscal: Estatal Dependente de Fato</i>	42
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
ANEXOS	56
A. Empresas Estatais Federais Acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MP por Setor de Atividade	56
B. Empresas Estatais Federais Dependentes	59
C. Comparativo das Empresas Estatais Federais que Possuem PDG e Integram o Orçamento de Investimentos	59
D. Comparativo dos Principais Itens de Despesa das Empresas Estatais Federais que Possuem PDG e Integram o Orçamento de Investimentos (Em R\$ mil)	63
E - Memória de Extração de Tabelas no Siafi.....	65
F – Demonstrações do Fluxo de Caixa das Companhias Docas.....	65

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1. Instituições integrantes dos subconjuntos da LOA

Figura 2. Princípios orçamentários selecionados

Figura 3. Exemplos de empresas estatais federais dependentes e não-dependentes

Figura 4. Categorização das empresas estatais federais

Figura 5. *Trade-off* transparência orçamentária, evidenciação e discricionariedade

Figura 6. Enquadramento de empresas estatais federais nos orçamentos

Figura 7. Governança e controle das empresas estatais federais

Figura 8. Objetivos das análises dos casos

Figura 9. Casos de empresas fora da LOA

Figura 10. Gradação de transparência orçamentária e da existência de recursos extraorçamentários

Figura 11. Aumento de capital efetuado pelo Governo Federal para as Companhias Docas

Figura 12. Aumento de capital nas Companhias Docas: identificação de rubricas orçamentárias – 2013

Tabela 1. Mapa por setor das empresas estatais federais

Tabela 2. Programa de dispêndios globais para bancos não integrantes do Orçamento de Investimentos

Tabela 3. Participação relativa de itens de despesa no PDG de empresas estatais

Tabela 4. Aumento de capital efetuado pelo Governo Federal

Tabela 5. Aumento de capital efetuado pelo Governo Federal para empresas estatais

Tabela 6. Aumento de capital efetuado pelo Governo Federal para empresas estatais (exceto Companhias Docas)

Tabela 7. Demonstração dos fluxos de caixa da Codern (2010-2013)

1. INTRODUÇÃO

Diversos foram os motivos que levaram o Estado brasileiro a intervir na economia por intermédio de empresas estatais. Seja pela existência de um setor privado relativamente pequeno, seja com o objetivo de promover a industrialização rápida de um país atrasado (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008, p. 64), a partir dos anos 30 e, principalmente, nas décadas 60 e 70 diversas empresas estatais foram criadas.

O fato é que hoje em dia o Estado brasileiro, principalmente na esfera federal, possui um portfólio considerável de empresas estatais dos mais diversos setores, com ênfase nos setores financeiro, de petróleo e de energia elétrica.

É fato também que algumas dessas empresas, apesar de haverem sido criadas para exploração de atividades econômicas, hoje em dia têm características que as tornam dependentes de recursos de natureza fiscal (tributos) para sua operacionalização. A rigor, portanto, são subvencionadas economicamente, fato que implica impactos fiscais.

Nesse sentido, a relação delas com o Estado-controlador assume contornos diferenciados. Para aquelas não-subvencionadas, deve ser dado um tratamento mais gerencial e por resultados. Para as subvencionadas, devido aos impactos sobre a política fiscal, deve ser dado um tratamento de controle mais rígido e principalmente de mais transparência.

A transparência fiscal é um conceito amplo que inclui a transparência orçamentária. Um bom referencial para avaliar o *status quo* de transparência fiscal de governos é o Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2007 (MTF 2007).

Este código está dividido em quatro princípios gerais: a) clareza de papéis e responsabilidades; b) abertura do processo orçamentário; c) acesso público à

informação; e d) garantias de integridade. Os princípios gerais se encontram detalhados em princípios específicos que contém requisitos básicos. Vários desses requisitos estão relacionados aos documentos orçamentários.

Entre as prescrições sobre boas práticas apresentadas, destacam-se as seguintes:

- a) O orçamento anual, salvo raríssimas exceções, é o principal instrumento usado pelo governo para definir a política fiscal [MTF 2007, item 109];
- b) A definição de orçamento deve ser a mais abrangente possível [MTF 2007, item 148];
- c) De modo a permitir uma avaliação completa sobre a conformidade da alocação de recursos públicos, os “fundos” (recursos) extraorçamentários e as atividades parafiscais devem constar da apresentação do orçamento [MTF 2007, item 110];
- d) Por vários motivos, é importante não apenas identificar essas atividades, mas também divulgar informações sobre elas e, se possível, quantificá-las [MTF 2007, item 194].

O confronto dessas prescrições com o modelo brasileiro de estruturação, organização e transparência das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) parece conduzir à identificação de lacunas relevantes.

O objetivo geral deste trabalho, portanto, é avaliar aspectos relacionados à transparência dos orçamentos de empresas estatais. São dois os objetivos específicos: a) identificar casos de informações relacionadas à existência recursos extraorçamentários e parafiscais, e b) avaliar se isso representa déficit de transparência orçamentária. Trata-se, portanto, de um estudo de casos.

A hipótese é que o modelo brasileiro de estruturação e organização da LOA permite que certas informações importantes sejam tratadas como extraorçamentárias e que outras, parafiscais, estejam mal evidenciadas. Essas características se chocam com as melhores prescrições sobre boas práticas para transparência fiscal emanadas pelo Fundo Monetário Internacional e geram lacuna relevante (déficit) de transparência. Uma vez identificados esses hiatos e sendo eles confirmados são sugeridas formas de aperfeiçoamento do processo orçamentário.

A metodologia para cada caso é apresentada na seção 3.

O artigo está dividido em quatro seções. Além desta introdução, na seção 2 são apresentados referenciais teóricos, jurídicos e analíticos para compreensão da forma de estruturação, organização e transparência das Leis Orçamentárias Anuais brasileiras. Na seção 3 é feita uma análise exploratória de casos selecionados de parafiscalidade ou de recursos fora do orçamento, de modo a avaliar a existência de déficit de transparência orçamentária. Para os problemas identificados são apresentadas sugestões de aperfeiçoamento da LOA. Finalmente, na seção 4 são apresentadas as considerações finais.

2. REFERENCIAIS TEÓRICOS, JURÍDICOS E ANALÍTICOS

2.1. Estrutura e Organização das Leis Orçamentárias Anuais

De acordo com a Constituição Federal (art. 165), a Lei Orçamentária Anual (LOA) subdivide-se em: a) orçamento fiscal (OF); b) orçamento da seguridade social (OSS); e c) orçamento de investimento das empresas estatais (OI).

O OF é composto pelas receitas orçamentárias de origem fiscal (tributos, basicamente) que financiam despesas orçamentárias diversas, tais como construção de estradas, pagamento de juros da dívida pública, pagamento de pessoal, exceto àquelas relacionadas à seguridade social.

O OSS é composto pelas despesas orçamentárias relacionadas à (ações de) saúde, previdência social e assistência social¹ que são financiadas, substantivamente, por receitas orçamentárias de contribuições sociais², ou receitas orçamentárias originariamente integrantes do orçamento fiscal, quando da ocorrência de “déficit”.

A rigor o OF e o OSS formam um conjunto harmônico entre as subdivisões da LOA com características, estrutura e forma de apresentação das informações comuns entre ambos a ponto de serem comumente denominados OFSS.

Já o OI³ contém apenas as fontes e as aplicações relacionadas a “investimentos” das entidades que o integram.

Apresentados dessa maneira, ficam pouco perceptíveis as nuances relacionadas à forma de estruturação das informações e ao nível de transparência orçamentária. Esses aspectos, por exemplo, determinam o regime contábil a ser usado pela entidade (contabilidade comercial ou pública) e também definem a abrangência de gestão fiscal para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para melhor compreensão dessas nuances, propõe-se, para fins didáticos, a classificação da estruturação dos orçamentos segundo duas óticas: a) a ótica das instituições que compõem cada subdivisão administrativa da LOA, e b) a ótica das receitas e despesas que estão inseridas em cada uma dessas subdivisões.

Essa proposição é baseada na estruturação orçamentária estabelecida pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁴, que têm, entre outras atribuições, a de promover a organização das LOAs.

¹ Constituição Federal, art. 194.

² Tais como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição dos Trabalhadores para a Previdência Social (CTPS).

³ No orçamento de investimentos constam apenas as empresas estatais não-dependentes.

Para compreender a ótica institucional, deve-se considerar que a Administração Pública Federal brasileira contempla um conjunto abrangente de instituições. Muitas delas com características estritamente governamentais (órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas) e outras com características empresariais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

No subconjunto OFSS estão contemplados os orçamentos das pessoas jurídicas de direito público da Administração Pública (ou seja, toda a administração direta mais as autarquias e as fundações públicas) e ainda os orçamentos das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) que sejam dependentes economicamente do seu ente controlador (LDO, art. 6º).

A caracterização da dependência econômica (LRF, art. 2º, III) é fundamental para compreensão do nível de transparência orçamentária do conjunto OFSS e é objeto central deste trabalho.

Além disso, está também diretamente relacionada à forma de estruturação e transparência do OI, que irá contemplar, segundo as LDOs, as fontes e as aplicações relacionadas a “investimentos” das pessoas jurídicas de direito privado da Administração Pública (empresas públicas e sociedades de economia mista) que não estejam na situação de dependência econômica do seu próprio ente controlador.

A forma de organização dos orçamentos é derivada do confronto dos seguintes dispositivos legais integrantes da LDO para 2013:

LDO para 2013 (Lei 12.708/2012)⁵

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas, bem como das despesas dos Poderes e do

⁴ Neste trabalho está sendo usado como referência a LDO para o exercício de 2013 (Lei 12.708, de 17/08/2012) de modo a dar uniformidade com as informações de natureza orçamentária extraídas das LOAs do exercício de 2013.

⁵ Esse dispositivo vem sendo sucessivamente repetido nas LDO federais.

Ministério Público da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no SIAFI.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo:

[...]

III - as empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebam recursos da União apenas em virtude de:

- a) participação acionária;
- b) fornecimento de bens ou prestação de serviços;
- c) pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e
- d) transferência para aplicação em programas de financiamento, nos termos do disposto na alínea “c” do inciso I do caput do art. 159, e no § 1º do art. 239, da Constituição.

[...]

Art. 36. O Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo, e dele constarão todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.

De acordo com a LDO para 2013 (art. 36, § 5º) as empresas cuja programação conste integralmente no orçamento fiscal ou no da seguridade social não integrarão o orçamento de investimento das estatais. Ou seja, uma vez a instituição integrando um conjunto orçamentário, OFSS ou OI não poderá integrar o outro, devido ao fato de se tratar de condição mutuamente excludente.

Portanto, pode-se concluir com a seguinte figura com a discriminação de instituições que compõe cada subdivisão administrativa da LOA:

Figura 1. Instituições integrantes dos subconjuntos da LOA

LOA	
OFSS	OI
Órgãos da Administração Direta	-
Autarquias, Fundações Públicas	-
Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista <u>Dependentes</u>	Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista <u>Não-Dependentes</u>

Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto à ótica das receitas e das despesas que estão inseridas em cada uma das subdivisões da LOA, é preciso separar novamente o subconjunto OFSS do subconjunto OI.

Sob o ponto de vista da receita, deve ser considerado que, em sentido amplo, tanto o OF quanto o OSS contemplam receitas de natureza fiscal, pois tais receitas advêm substancialmente de receitas tributárias e de contribuições (exemplos de receitas derivadas). Em sentido estrito, no entanto, o termo “receita fiscal” pode ser utilizado para se restringir àquelas que estão contempladas no orçamento fiscal.

No tocante à despesa, o critério utilizado para estabelecer fronteira entre aquelas integrantes do OF e as do OSS é a ação orçamentária, entendida como tal o desdobramento dos programas orçamentários na classificação programática da despesa⁶. Assim, estão no OF todas as despesas (custeio ou investimento) que não se refiram à saúde, previdência ou assistência social. O OSS é composto por todas as despesas (custeio ou investimento) que se refiram à saúde, previdência ou assistência social.

Observe-se, no entanto, que esta segregação é feita a partir da segregação institucional anterior, ou seja, integram o OSS todos os órgãos da administração direta mais as entidades da administração indireta (autarquias, fundações, empresas estatais dependentes) que possuam despesas com ações orçamentárias relacionadas à saúde, previdência social e assistência social.

Para as instituições, receitas e despesas integrantes do OFSS são aplicados diversos dispositivos da Lei 4.320/1964, da LRF e de outros normativos (exemplo Portaria MPOG 42/1999), além da própria Constituição Federal, que induzem ao um

⁶ A despesa orçamentária pode ser classificada sob diversas óticas. Entre as quais inclui a classificação programática (outrora funcional-programática) que desdobra a despesa em programas e ações (atividades, projetos e operações especiais), conforme preconizado pela Portaria MPOG 42/1999.

relativo grau positivo de transparência orçamentária. Entre esses dispositivos podem ser citados:

- a) Princípio da universalidade (Lei 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º);
- b) Princípio da unidade (Lei 4.320/1964, art. 2º);
- c) Princípio do orçamento bruto (Lei 4.320/1964, art. 6º);
- d) Princípio da publicidade (Constituição Federal, art. 39; LRF, art. 48).

Esses princípios são importantes porque asseguram bases para a efetiva transparência do orçamento. Os três primeiros estão estritamente relacionados ao conteúdo dos orçamentos, conforme se depreende da figura seguinte.

Figura 2. Princípios orçamentários selecionados

Princípio	Significado
<i>Princípio da universalidade</i>	O orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas.
<i>Princípio da unidade</i>	Cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento.
<i>Princípio do orçamento bruto</i>	Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Lei 4.320/1964 e de Giacomoni (2001).

Já o princípio da publicidade pode ser interpretado na sua acepção mais formal (a mera publicação em meios oficiais ou ampla divulgação) ou de forma mais abrangente, quando se relaciona à clareza (que envolvem apresentação em linguagem clara e compreensível) (GIACOMONI, 2001). Nessa acepção, transparência pode ser entendida como algo mais amplo que simplesmente publicidade.

No caso do OI das empresas estatais, este contém apenas as receitas (fontes) e as despesas (aplicações) relacionadas a “investimentos” das entidades que o integram, entendidos como tal:

LDO para 2013 (Lei 12.708/2012)

Art. 36 [...]

§ 1º Para efeito de compatibilidade da programação orçamentária a que se refere este artigo com a Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, serão consideradas investimento as despesas com aquisição do ativo imobilizado, excetuadas as relativas à aquisição de bens para arrendamento mercantil (grifo nosso).

§ 1º Para efeito de compatibilidade da programação orçamentária a que se refere este artigo com a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e suas atualizações, serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com:

I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado;

II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e

III - benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Pode-se concluir, portanto, que os critérios utilizados para separar as entidades componentes do OI são a sua necessária caracterização como pessoa jurídica de direito privado integrante da Administração Pública (AP), ou seja, serem empresas públicas ou sociedades de economia mista, em conjunto com sua necessária condição de não-dependência econômica. Apenas ser pessoa jurídica de direito privado integrante da AP não é suficiente para enquadrar uma empresa estatal como integrante do OI.

Assim, no caso das instituições, receitas e despesas integrantes do OI, em virtude da natureza empresarial desses elementos, não são aplicados diversos dispositivos da Lei 4.320/1964, como, por exemplo, o princípio da universalidade (pois somente constam daquela peça as despesas relacionadas com investimentos) e o princípio da unidade de tesouraria. Essa característica torna menos enrijecida a atuação da estatal, mas diminui a transparência que poderia se dar via peça orçamentária.

Portanto, pode-se afirmar que o OFSS é uma subdivisão da LOA que apresenta informações mais detalhadas que o OI, aspecto importante para fins de transparência. A organização das informações da LOA é apresentada na figura seguinte.

Conforme referido, a caracterização da dependência econômica (LRF, art. 2º, III) de uma empresa estatal é central para compreensão mais amíúde da forma de

organização dos orçamentos e também para o desenvolvimento deste trabalho, sendo apresentada na subseção seguinte.

2.1.1. Orçamento das Empresas Estatais e Dependência Econômica

A Constituição Federal faculta aos entes da Federação a constituição de empresas controladas caracterizadas como sociedades cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, àquele ente (LRF, art. 2º, II).

Juridicamente, as empresas estatais podem ser classificadas em três tipos: a) empresas públicas (EP), b) sociedades de economia mista (SEM), e c) demais (normalmente subsidiárias coligadas ou controladas de EP ou SEM)⁷. De acordo com o Decreto-lei 200/1967:

Empresas Públicas (EP):

Art. 5º...

II - entidade de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Sociedades de Economia Mista (SEM)

Art. 5º

III - entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta.

Na prática, existem empresas públicas que foram criadas com capital exclusivo do setor público (capital estatal), mas não necessariamente exclusivo da União⁸. Além disso, as EP podem se constituir de quaisquer das formas de direito e, no caso de se constituírem como sociedades anônimas (SA) aos moldes da Lei

⁷ LDO para 2013 (art. 6º)

⁸ Exemplo: A Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), conforme dispõe a Lei 5.861/1972, tem seu capital dividido entre Governo Distrital e Governo Federal, à razão de 51% e 49% respectivamente.

6.404/1976, o seu capital terá de ser necessariamente fechado⁹. Por fim, são criadas para exploração de atividade econômica e para a prestação de serviços públicos.

Quanto às SEM, há também casos de empresas criadas com capital exclusivo do setor público (capital estatal)¹⁰. Além disso, as SEM somente podem ser constituídas como sociedades anônimas (SA) aos moldes da Lei 6.404/1976, podendo seu capital ser fechado ou aberto¹¹. Também podem ser criadas para exploração de atividade econômica e para a prestação de serviços públicos¹².

Os conceitos de empresas estatais são importantes para compreender o conceito de empresa estatal dependente. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 2º [...]

III - empresa estatal dependente: 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” (grifo nosso).

Portanto, conjugando o disposto no art. 2º da LRF com o art. 6º da LDO para 2013 supracitados, pode-se concluir que uma **empresa estatal dependente** é a empresa pública ou sociedade de economia mista que é financiada “permanentemente” com transferências de recursos advindas do OF (em sua essência por meio de subvenções econômicas).

Por inferência, então, são **empresas estatais não-dependentes**, conceito não contemplado explicitamente no ordenamento jurídico, aquelas empresas controladas que **não recebam do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, também não o recebam para pagamento de custeio em geral e tampouco para financiamento de despesas de capital, o**

⁹ Para a Lei 6.404/1976, as Sociedades Anônimas podem ser de capital fechado, ou seja, não negociam ações nas Bolsas de Valores, ou de capital aberto, podem negociá-las.

¹⁰ Exemplo: Indústrias Nucleares do Brasil (INB).

¹¹ Exemplos: INB e Petrobrás, respectivamente.

¹² Exemplo: Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC).

que inclui investimentos. Ou seja, uma empresa estatal não-dependente não poderia receber de seu controlador recursos quer seja para seu custeio quer para a realização de investimentos.

O conceito e suas derivações, no entanto, não parece ser tão evidente quanto pode parecer à primeira leitura. Ao passo que o legislador se refere, como requisito para caracterização como estatal dependente, a recebimento de recursos financeiros para pagamentos de “despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital”, também destacou o seguinte requisito adicional: “excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”. Parece haver certa confusão entre repassador e aplicador, sobre a natureza de um aumento de capital e entre essência e forma da dependência.

No primeiro caso, pela interpretação literal do dispositivo legal, uma empresa que receba qualquer tipo de recurso para pagamento de despesas com custeio (pessoal e outros) ou investimento (de capital) é uma empresa dependente. Ou seja, se o aplicador (empresa dependente) recebe recursos do repassador (União, por exemplo) para aplicação em despesas de qualquer dessas naturezas, isso já é suficiente para caracterizar sua dependência. Contudo, o legislador excetua o caso de uma empresa que recebe de seu controlador recursos provenientes de “aumento de participação acionária”. Ou seja, se o aplicador receber do repassador recursos, ainda que para custeio, sob a forma indicada, então a empresa não seria dependente.

Há claramente uma confusão na redação do dispositivo. O texto todo do artigo se relaciona aos valores transferidos do repassador para o aplicador utilizar no pagamento dos tipos elencados de despesa, mas, ao fim, destaca que no âmbito de um tipo particular de despesa, há uma exceção. Essa exceção, contudo, é restrição

aplicável ao repassador, pois se refere à sua forma de transferir, e não ao aplicador, pois não se relaciona ao objeto de aplicação deste. **Portanto, a exceção proposta não é condição suficiente para excetuar empresas que estejam naquela situação do enquadramento como dependente. Esta, no entanto, não parece ser a interpretação usual, como se verá neste trabalho. Contudo, seria a mais consentânea com o espírito da lei (gestão fiscal responsável e transparente).**

No segundo caso, há uma imprecisão na expressão utilizada pelo legislador. A expressão “participação acionária” sugere que apenas aquelas empresas cujo capital esteja dividido em ações (sociedades anônimas) é que estariam contempladas na exceção apresentada. Neste caso, o texto estaria se referindo às sociedades de economia mista (que são todas sociedades anônimas) e a algumas empresas públicas (quando constituídas sob a forma de sociedade anônima). Contudo, não parece ser a realidade, tendo em vista que já ocorreram transferências a título de aumento de capital para empresas públicas que não têm seu capital dividido em ações¹³. Nesta situação, sugere-se o uso do termo “participação societária”.

Considerando este destaque e a confusão do legislador apresentada nos parágrafos anteriores, o texto mais claro para este dispositivo poderia ser o seguinte:

Art. 2º [...]

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, **exceto se os recursos forem repassados sob a forma de aumento de participação societária.**

¹³ É o caso da Hemobrás, por exemplo. Segundo a Lei 10.972/2004: “Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública, na forma definida no [inciso II do art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967](#), e no [art. 5º do Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969](#), sob a forma de sociedade limitada, denominada Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS, vinculada ao Ministério da Saúde.” Conforme se verá na seção 3, a apresenta teve dois aumentos de capital nos últimos quatro anos.

Contudo, ainda assim, esta forma de aporte de recursos não pode se sobrepujar à essência econômica da empresa que recebe os recursos. A dependência econômica deve ser avaliada sob o prisma da sua essência, ou seja, se a empresa estatal recebe recursos para suas despesas (custeio e investimento) de forma constante e corriqueira, fato que caracterizaria sua dependência estrutural, ou, ao menos, durante certo período, fato que caracterizaria sua dependência conjuntural.

Ou seja, a forma de transferência dos recursos deveria ter pouca importância na definição de uma empresa estatal dependente, já que esta tanto pode receber recursos via subvenção econômica (em sentido estrito) quanto via aumento de capital, e mesmo assim ser dependente por fatores diversos, tais como o próprio setor econômico que atua, sua finalidade ou a natureza do serviço que presta/vende.

Além disso, é preciso compreender que um aumento de participação “societária” é uma fonte de recursos que, uma vez incorporada à empresa, pode ser utilizada para a finalidade que esta melhor entender. Considerando que estas empresas estão submetidas a regras empresariais, e, em particular, são regidas pelas normas da Lei 6.404/1976, a forma de utilização do recurso aportado pelo proprietário não é necessariamente vinculada, como seria próprio das regras orçamentárias do OFSS.

A figura seguinte apresenta exemplos de empresas estatais dependentes e não-dependentes, destacando que podem ser tanto empresas públicas quanto sociedades de economia mista.

Figura 3. Exemplos de empresas estatais federais dependentes e não-dependentes

	Empresas públicas	Sociedades de economia mista
Empresas estatais dependentes	Embrapa, EBC	Nuclep, INB
Empresas estatais não-dependentes	Correios, Caixa Econômica Federal	Petrobrás, Banco do Brasil

Fonte: elaborado pelo autor.

Eventualmente, uma empresa estatal pode ter sido constituída e ainda não está estabelecida no mercado ou o mercado pode estar passando por problemas que afetem a estrutura econômica da empresa. Nesses casos de dependência conjuntural, a dimensão temporal é importante para delimitar a dependência econômica de uma estatal.

A condição “transitória” da dependência está regulamentada na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal¹⁴:

Art. 1º [...]

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

[...]

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

Ou seja, é empresa estatal dependente aquela que esteja por dois exercícios seguidos nesta condição. Pode deixar de se tornar estatal dependente se, mesmo estando na condição em um exercício, deixar tal condição no exercício seguinte. E, eventualmente, voltar a ser novamente. Trata-se, portanto, de um processo dinâmico¹⁵.

No tocante às características particulares das estatais dependentes, a partir da análise do conjunto de empresas estatais federais brasileiras (Anexo A), é possível extrair algumas conclusões. As estatais dependentes, em geral, não são estatais exploradoras de atividade econômica (Constituição Federal, art. 173), mas, sim, prestadoras de serviços públicos. Mas, nem todas as prestadoras de serviços públicos, contudo, são dependentes.

¹⁴ Aplicável apenas a Estados, DF e Municípios. Em nível federal, a Portaria STN nº 589/2001 apresentou as mesmas disposições estendendo a aplicação também à União.

¹⁵ O Serpro constava da programação da Lei nº 11.100, de 25/1/2005 (LOA de 2005) como empresa estatal dependente e, posteriormente, constava da Lei nº 11.306, de 16/5/2006 (LOA de 2006) no orçamento de investimento.

Além disso, não existem estatais dependentes do setor financeiro¹⁶ ou que explorem atividade econômica ou que sejam de capital aberto¹⁷ (nesse último caso, evidentemente que é válido apenas para as sociedades de economia mista¹⁸).

Assim, é possível construir uma categorização por setor econômico, natureza administrativa e natureza jurídica, conforme apresentado na figura seguinte.

Figura 4. Categorização das empresas estatais federais

Empresas Estatais Federais	
Classificação	Tipo de Estatal
SETOR ECONÔMICO	
Financeiro	Só pode ser EEnD
Não-Financeiro (Produtivo)	Pode ser EED ou EEnD
NATUREZA ADMINISTRATIVA	
Explorador de Atividade Econômica	Apenas EEnD
Prestador de Serviços Públicos	Pode ser EED ou EEnD
NATUREZA JURÍDICA	
Empresa Pública	Pode ser EED ou EEnD
SEM Capital Fechado	Pode ser EED ou EEnD
SEM Capital Aberto	Só pode ser EEnD

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas: EED = empresa estatal dependente, EEnD = empresa estatal não-dependente, SEM = sociedade de economia mista.

Ou seja, uma **empresa estatal dependente é tipicamente uma empresa pública ou sociedade de economia mista que não pertença ao setor financeiro, que não seja exploradora de atividade econômica e que não tenha seu capital aberto**. Então, esta empresa tem mais características governamentais do que empresariais. Por isso, as LDO as alocam no OFSS e a LRF as consideram para todos os cálculos de endividamento, resultado nominal e primário e limites para despesas (controle fiscal).

¹⁶ Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) não são estatais dependentes federais (bem como qualquer outro banco estatal).

¹⁷ Petrobrás e Eletrobrás não são estatais dependentes federais.

¹⁸ As empresas públicas podem se constituir em quaisquer das formas admitidas em direito e quando constituídas sob a forma de Sociedades Anônimas (SA), serão sempre de capital fechado, pois o capital social de uma empresa pública tem que ser totalmente estatal. As sociedades de economia mista, por outro lado, apenas podem se constituir sob a forma de SA, podendo ser de capital aberto ou de capital fechado.

2.2. Transparência das Leis Orçamentárias Anuais

Diversos são os aspectos passíveis de debate quando o assunto em destaque é o orçamento público. Um dos principais se relaciona à suposta e controversa necessidade de seu equilíbrio. Outro se relaciona à busca dos melhores mecanismos de mitigação da assimetria informacional típica do jogo político Executivo-Legislativo. Segundo Cavalcanti (2008), no entanto, um aspecto parece alcançar concordância geral: “[...] Apesar da ausência de consensos na busca de um melhor processo orçamentário, há significativa concordância ao se considerar a transparência como característica fundamental nas democracias”.

A rigor, a expressão “transparência” pode se referir a diversos requisitos que envolvem desde aspectos contábeis até outros importantes valores da democracia. Vários estudos (FMI, OCDE¹⁹) enfatizam aspectos diversos que devem ser considerados ao se avaliar a transparência de um processo orçamentário. No âmbito deste trabalho, a transparência orçamentária é tratada como espécie do gênero transparência fiscal (Cavalcanti, 2008) e, por isso, diversos dispositivos do Manual de Transparência Fiscal do FMI (MTF 2007) serão utilizados. Segundo o MTF 2007:

109. O processo orçamentário e as informações apresentadas na documentação orçamentária são cruciais para a transparência fiscal. Salvo raríssimas exceções, o orçamento anual é o principal instrumento usado pelo governo para definir a política fiscal. [...].

Assim, a transparência orçamentária pode se referir àquela relativa ao processo alocativo em sentido amplo em todas as suas fases²⁰ (i.e. **transparência do processo**) ou à evidenciação (*disclosure*) em sentido estrito da documentação orçamentária, referindo-se mais a seu conteúdo e não apenas à sua forma (i.e. **transparência do orçamento**).

¹⁹ Fundo Monetário Internacional (FMI): Manual de Transparência Fiscal (2007). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): As Melhores Práticas de Transparência Orçamentária da OCDE (2001).

²⁰ O processo orçamentário envolve elaboração, discussão, aprovação, execução, controle e avaliação.

Em qualquer caso, o estudo da transparência orçamentária requer a identificação de dois requisitos essenciais: a) a quem se destina (usuários) e b) a forma de seu alcance.

Para a resposta ao requisito 'a', entende-se que o principal usuário dos orçamentos públicos é o parlamento na condição de representante da sociedade²¹. O orçamento é frequentemente visualizado como peça-chave na relação Executivo-Legislativo (REZENDE & CUNHA, 2002, p. 19). Por ele, é possível ao parlamento controlar a ação dos burocratas. A própria instituição de “princípios orçamentários” é resultado da necessidade deste controle.

Em particular, o princípio da universalidade possibilita ao Legislativo (GIACOMONI, 2001, p. 73):

- a) conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

A resposta ao requisito 'b' está necessariamente relacionada, no caso federal, a duas comparações principais: a) transparência orçamentária OFSS *vis-a-vis* OI, e b) transparência orçamentária *a priori* somente no documento “orçamento” ou em documentos adicionais concomitantes ou posteriores.

O parlamento controla entidades governamentais de formas diferentes. A forma de controle é resultado de um *trade-off* discricionariedade x evidenciação. Isso ocorre porque a decisão por maior ou menor grau de discricionariedade dos burocratas resulta em menor ou maior nível de evidenciação do documento “orçamento” em comparação com outras formas de relatório (demonstrações

²¹ Mercados também estão interessados nas informações sobre orçamento público.

contábeis, por exemplo). Isso afeta a forma de transparência orçamentária que se pretende defender.

Conforme já comentado, o subconjunto OFSS está estruturado de forma que o conjunto total de despesas e de receitas governamentais das entidades que o compõe (aí incluindo empresas estatais dependentes) esteja integralmente nele contemplado (princípio da universalidade). O fato de o OFSS contemplar todo esse conjunto faz com que esta peça seja um instrumento mais completo de evidenciação (*disclosure*) sobre a situação fiscal do setor público. Por outro lado, a rigidez do OFSS é evidente já que se trata de um documento que permite menos discricionariedade para os burocratas e provê mais controle *a priori* para o parlamentar.

Aqui, portanto, o *trade-off* discricionariedade *versus* evidenciação se resolve com menos discricionariedade para os burocratas e maior nível de evidenciação do documento “orçamento”. O controle parlamentar é mais forte e tem característica mais político-burocrática do que gerencial ou de resultados. A transparência orçamentária, portanto, ocorre na documentação orçamentária (que atende integralmente ao princípio da universalidade). Tem, ainda, como vantagem provê insumos sólidos para controle fiscal, conforme prescreve o MTF 2007.

O mesmo critério não é válido para a organização do OI, já que apenas as despesas com investimentos, e suas respectivas fontes, das empresas estatais não-dependentes compõe a referida peça. O modelo, portanto, é de mais autonomia para aplicação dos seus recursos próprios independentemente de transição desses valores no orçamento, com exceção daquelas aplicações que se referiam a investimentos, mesmo que realizadas com recursos próprios. Em certas empresas, parte considerável dos recursos que administra está fora do orçamento (pois não se

tratam de investimentos). Este orçamento tem característica mais gerencial. Há maior discricionariedade para os burocratas integrantes das entidades que o compõe. Há, no entanto, um menor nível de evidenciação (*disclosure*) do documento “orçamento”. O controle por resultados pode ocorrer, por exemplo, por intermédio das demonstrações contábeis ao fim do período (*ex-post*). Parece ser o modelo mais apropriado para aquelas instituições que atuam na exploração de atividade econômica cujo objetivo é que alcancem resultados.

Aqui, o *trade-off* discricionariedade *versus* evidenciação se resolve com mais discricionariedade para os burocratas e menor nível de evidenciação do documento “orçamento” em comparação com outras formas de relatório (demonstrações contábeis, por exemplo). O controle parlamentar é mais fraco e tem característica mais gerencial e dos resultados do que político-burocrática. A transparência orçamentária aqui, portanto, está mais associada ao processo orçamentário (início com orçamento, fim com as demonstrações contábeis que contém os resultados). A preocupação não é tanto para controle fiscal. A figura seguinte sumariza as diversas relações.

Portanto, o que se observa é que o modelo brasileiro requer mais transparência por meio do próprio orçamento para as instituições integrantes do OFSS (controle *ex-ante*), enquanto confere maior autonomia às entidades integrantes do OI, exigindo mais transparência por meio de sua contabilidade (controle *ex-post*).

A opção por um modelo de governança com um OI mais enxuto e com mais autonomia para as empresas estatais não-dependentes é perfeitamente válido. Deve, no entanto, vir acompanhado de um sólido sistema de evidenciação contábil e de um robusto sistema de gestão de riscos corporativos e de controles internos.

Figura 5. Trade-off Transparência orçamentária, evidenciação e discricionariedade

LOA	
OFSS	OI
EVIDENCIAÇÃO	
Transparência por meio do documento 'orçamento'	
Nível: ALTO	Nível: BAIXO
<i>a) Todas as receitas e todas as despesas de todos os órgãos e entidades devem estar incluídas.</i>	<i>a) Apenas as despesas com investimentos das empresas estatais não-dependentes e suas respectivas fontes de financiamento devem estar incluídas.</i>
Transparência por meio das demonstrações contábeis	
Nível: BAIXO	Nível: ALTO
<i>a) Modelo da Lei 4320/64 não incentiva a adequada evidenciação (disclosure, transparência) dos elementos patrimoniais¹.</i> <i>b) Não está adaptada aos padrões internacionais de contabilidade².</i>	<i>a) Modelo da Lei 6.404/76 é mais consistente com as adequadas práticas de evidenciação (disclosure, transparência).</i> <i>b) Está adaptada aos padrões internacionais de contabilidade.</i>
DISCRICIONARIEDADE	
Nível: BAIXO	Nível: ALTO
<i>a) Programação orçamentária rígida.</i> <i>b) Siafi faz controle de teto orçamentário (limite fixado de despesa na LOA) e de desembolso financeiro.</i>	<i>a) Programação orçamentária mais flexível.</i> <i>b) Não há sistema central de controle de teto orçamentário e de desembolso financeiro. Há, no máximo, acompanhamento bimestral do programa de dispêndios globais.</i>

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: (1) Vieira (2014). (2) País ainda está em processo de harmonização de suas normas com as normas internacionais de contabilidade do setor público (NICSP) emitidas pelo IFAC.

Já a decisão implícita, no caso do subconjunto OFSS, de exigir mais transparência na documentação orçamentária em detrimento de transparência contábil é, em certa medida, questionável, já que são desconsideradas as riquezas geradas pelos orçamentos passados.

É também o que prescreve a OCDE no documento “Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal” (2005):

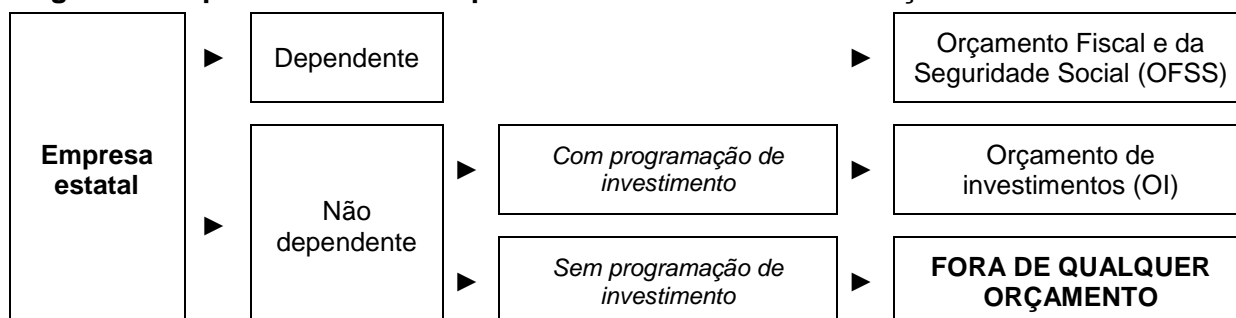
II.B. O governo não deve ser envolvido na administração diária das estatais, e sim permitir que tenham total autonomia operacional para atingir seus objetivos. II.F.3. [O Estado na qualidade de proprietário deve] implantar sistemas de elaboração de relatórios de forma a permitir um monitoramento e avaliação regular do desempenho da estatal.

No caso do OFSS, há sistemas de controle financeiro que asseguram o *enforcement* da sua execução, em especial o sistema Siafi que funciona bem como controle de uso de dotação (teto) orçamentária e desembolso de caixa, diminuindo a discricionariedade dos gestores e gerando mais transparência.

2.2.1. Particularidades da Transparência Orçamentária das Empresas Estatais

A figura seguinte apresenta uma estrutura para enquadramento de empresas estatais federais nos orçamentos.

Figura 6. Enquadramento de empresas estatais federais nos orçamentos



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, uma empresa estatal, uma vez declarada “dependente”, irá integrar o OFSS. Não sendo o caso, irá compor o OI. Portanto, o enquadramento da dependência é algo realmente importante. No caso do OI, no entanto, há uma particularidade: só constam do OI aquelas empresas com programação de investimentos. Não sendo este o caso, a empresa não integrará qualquer orçamento.

Isso não significa ausência de controle, mas natureza diversa de controle. As empresas federais “não-dependentes” são acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Além de acompanhar a execução orçamentária do OI, o Dest acompanha o conjunto de receitas e despesas dessas empresas por meio do denominado “Programa de Dispêndios Globais (PDG)”. O PDG é uma espécie de “mini-orçamento” das estatais não-dependentes. A diferença para o OI é que o PDG contempla todo o conjunto de receitas e despesas das empresas não-dependentes – uma espécie de “pseudo princípio da universalidade”, mas não é

submetido à apreciação do Poder Legislativo²². Serve, portanto, apenas para fins de acompanhamento gerencial do Executivo.

A estrutura de governança das empresas estatais prevê outras formas de controle, conforme apresentado na figura seguinte.

Figura 7. Governança e controle das empresas estatais federais

	Controle Político		Controle de Mercado	
	LOA	Conselhos ¹	Bolsa de Valores	Banco Central
EED	OFSS	SIM	NÃO	NÃO
EEnD				
<i>Financeiro</i>	OI, se com programação de investimento	SIM	SIM, se com capital aberto ²	SIM (em todos os casos)
<i>Produtivo</i>	OI, se com programação de investimento	SIM	SIM, se com capital aberto ³	NÃO

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: EED = empresa estatal dependente, EEnD = empresa estatal não-dependente. (1) Conselhos de Administração e Fiscal, (2) Exemplo: Banco do Brasil, (3) Exemplos: Petrobras e Eletrobrás.

No caso das EED, a (quase) total falta de possibilidade de controle pelo mercado faz com que o controle político seja mais robusto. No caso das EEnD, o controle de mercado pode servir de contrapeso a uma controle político mais flexível, a despeito de não ser o suficiente. Algumas conclusões, no entanto, podem ser estabelecidas:

a) OFSS é um documento mais robusto em termos de transparência orçamentária e, por isso, trata-se de uma boa forma de controle sobre as EED;

b) Identificar apropriadamente o que é uma EED é algo realmente importante;

c) EEnD que estejam no OI com programação de investimento, mas sem controle de mercado merecem atenção;

d) EEnD que não estejam no OI, por não possuírem programação de investimento, e sem controle de mercado merecem atenção mais que especial;

Com base nessas conclusões, é possível estabelecer, ao menos, dois “casos-fronteira” de empresas estatais não-dependentes que merecem ser analisados: a)

²² Trata-se de um decreto do Poder Executivo.

estatal não-dependente que não possui programação de investimentos no exercício financeiro, e b) estatal dependente de fato, mas não de direito²³. Ambos os casos comprometem a transparência orçamentária.

No tocante ao caso 'a', tome-se o exemplo da uma empresa estatal que não seja dependente, mas que não contenha programação de investimento. Pela primeira característica, esta empresa deveria estar contemplada no OI, mas, dado que não possui programação de investimentos, estará. Também não deve ter sua programação incluída no OFSS, pois não se trata de uma empresa estatal dependente. Neste último caso, o máximo que poderia acontecer é haver uma categoria de despesa no OFSS destinando recursos para aumento de capital para a referida empresa, se fosse o caso, algo que não necessariamente ocorre constantemente. Ou seja, a programação de gasto desta empresa simplesmente não se encontra em nenhuma das subdivisões da LOA. Há aqui um possível déficit de transparência.

No tocante ao caso 'b', pode-se concluir que uma empresa reúna requisitos jurídicos para ser classificada como empresa estatal não-dependente ("de direito"), mas uma análise mais robusta e detida de sua estrutura econômica demonstra que, na essência, trata-se de uma empresa dependente ("de fato"). Neste caso, o efeito se relaciona à sua ausência dos cálculos de variáveis de controle fiscal e do OFSS para fins de controle parlamentar.

Este trabalho se debruça sobre estas situações.

²³ Para fins deste trabalho, entenda-se "de fato" como aquelas situações relacionadas à essência, fundamentalmente econômica, enquanto que "de direito" se refere à situação jurídica (derivada diretamente da lei ou de interpretações jurídicas desta).

3. ANÁLISE DE CASOS SELECIONADOS: TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES EXTRAORÇAMENTÁRIAS E PARAFISCAIS

3.1. Panorama das Empresas Estatais Federais

Antes de analisar o caso, faz-se necessário conhecer o universo de empresas estatais federais. O mapa das empresas estatais federais por setor econômico é apresentado na tabela seguinte.

Tabela 1. Mapa por setor das empresas estatais federais

Setor	Quantidade	Dependentes
Financeiro	18	0
Energia Elétrica	22	1
Petróleo	40	0
Transportes (Hidroviário)	8	0
Transportes (Ferroviário)	4	4
Transportes (Aeroviário)	1	0
Demais	37	13
	130	18

Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações extraídas no sítio internet do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (consultar Anexo A para ver lista completa).

O mapa foi elaborado a partir de informações extraídas do sítio *internet* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e disponibilizadas no Anexo A deste trabalho.

Conforme se pode observar, não há empresas estatais dependentes no setor financeiro e no setor de petróleo, atividades tipicamente caracterizadas como exploração de atividade econômica. No caso do setor de energia elétrica, observa-se que 21 empresas do Grupo Eletrobrás não são estatais dependentes, com exceção da Empresa de Planejamento Energético (EPE).

O setor de transporte foi dividido em três subsetores: hidroviário, aeroviário e ferroviário. As quatro empresas do setor ferroviário - Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb) e VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. – são estatais dependentes. Já as empresas do setor aeroviário

(Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero²⁴) e do setor hidroviário (8 companhias docas) não estão enquadradas como empresas estatais dependentes.

Das empresas enquadradas no grupo “demais”, treze são empresas estatais dependentes que pertencem a setores variados.

3.2. Empresas Estatais, Atividades Fiscais e Recursos Extraorçamentários

O orçamento anual é instrumento de grande importância para a definição da política fiscal e deve abranger todas as atividades fiscais. É isso o que prescreve o Manual de Transparência Fiscal do FMI (MTF 2007):

II – Abertura do processo orçamentário

109. O processo orçamentário e as informações apresentadas na documentação orçamentária são cruciais para a transparência fiscal. Salvo raríssimas exceções, o orçamento anual é o principal instrumento usado pelo governo para definir a política fiscal. [...].

110. As informações prestadas à época do orçamento anual devem abranger todas as atividades fiscais, independentemente do mecanismo institucional por meio do qual elas sejam realizadas. Uma avaliação cabal da conformidade da alocação dos recursos públicos com os objetivos de política e programas anunciados será possível tão somente se elementos como os fundos extraorçamentários, atividades parafiscais e renúncias fiscais constarem da apresentação do orçamento. [...].

Conforme já comentado, o subconjunto OFSS contém os orçamentos das entidades subvencionadas (empresas estatais dependentes) com características mais associadas à noção de setor público, aí incluindo financiamento via tributos e gastos de natureza fiscal. O controle parlamentar *a priori* (na autorização) é mais forte e tem característica mais político-burocrática do que gerencial/de resultados.

A transparência orçamentária, nesse caso, está mais ligada ao próprio documento “orçamento”. O OFSS é a base do controle fiscal da LRF. Ou seja, deve constar do OFSS todas aquelas entidades cujos gastos ou forma de financiamento sejam estritamente fiscais ou não-comerciais.

²⁴ O caso da Infraero não será abordado aqui, mas informações adicionais podem ser obtidas em Portella & Vieira (2011).

É natural, no entanto, que, em certos casos, seja difícil enquadrar precisamente o que é fiscal do que não é fiscal (nesse caso entendido como submetido às regras de mercado). Emerge, nesse caso, o conceito de parafiscalidade. Para compreender tal conceito, socorre-se de prescrições indicadas no Manual de Transparência Fiscal do FMI (MTF 2007). Segundo o MTF 2007:

Atividades parafiscais

194. Por vários motivos, é importante não apenas identificar essas atividades, mas também divulgar informações sobre elas e, se possível, quantificá-las. Em primeiro lugar, a existência de um número considerável de atividades parafiscais complica a formulação da política fiscal. Ela diminui a relevância do saldo orçamentário como indicador da posição financeira do governo e significa que as informações sobre a magnitude das receitas e despesas do Estado não constitui uma boa indicação do tamanho efetivo do governo. A não divulgação dessas atividades pode constituir um incentivo ainda maior para afastar as atividades fiscais da esfera do governo a fim de que a posição fiscal pareça ser melhor do que realmente é. Em segundo lugar, as atividades parafiscais podem gerar passivos contingentes implícitos. Por exemplo, se uma empresa pública financeira garante um empréstimo sem uma justificativa comercial e o não pagamento ameaça a sua lucratividade e viabilidade no futuro, pode acabar exigindo uma injeção de capital do governo. Em terceiro lugar, como as atividades parafiscais muitas vezes têm efeitos redistributivos, seu impacto deve ser submetido ao escrutínio público. Por último, essas atividades impedem que o governo leve a cabo, de forma eficaz e flexível, o processo de priorização de suas atividades e tornam mais difícil verificar se os recursos foram usados de maneira eficiente e eficaz. [...].

195. No entanto, a declaração de dados sobre as atividades parafiscais é complexa, e suscita algumas questões. No caso das empresas públicas não financeiras, por exemplo, muitos subsídios podem ser implícitos e o impacto financeiro e distributivo destes pode ser ocultado por outras medidas sobrepostas (e algumas vezes compensatórias). É preciso usar de certo pragmatismo ao decidir quais atividades parafiscais devem ser divulgadas. A magnitude financeira é, certamente, um dos principais critérios a ser utilizados.

Como prescreve o Manual, é importante identificar casos de parafiscalidade, pois podem se tratar, na verdade, de atividades fiscais. E, para tanto, deve-se usar de certo pragmatismo o que implica considerar a magnitude financeira. Isso permite fazer do orçamento uma peça completa e abrangente.

Além da apropriada identificação das atividades parafiscais, é igualmente importante identificar recursos extraorçamentários. Segundo o MTF 2007:

Coordenação entre as atividades orçamentárias e extraorçamentárias

2.1.5 Devem ser estabelecidos mecanismos claros de coordenação e gestão das atividades orçamentárias e extraorçamentárias no contexto do quadro global da política fiscal.

148. A definição de orçamento é outro aspecto crucial. Embora alguns países empreguem o termo “orçamento” apenas para abranger as estimativas relacionadas à dotação anual de verbas pelo legislativo, esse conceito é incompleto. De maneira análoga, embora diversos tipos de operações realizadas à margem do processo de dotação anual possam ser descritas como extraorçamentárias e alguns fundos extraorçamentários (por exemplo, previdência social) sejam tratados de maneira distinta dos recursos gerais do governo, eles devem ser incorporados ao processo orçamentário para que se possa obter uma visão abrangente do grau de compatibilidade das fontes de recursos e gastos planejados com as declarações e compromissos de política mais amplos levados a público pelo governo.

A partir das prescrições sobre boas práticas apresentadas, é possível sumarizar algumas conclusões para que sirvam de referência para as análises que serão empreendidas:

- a) O orçamento anual, salvo raríssimas exceções, é o principal instrumento usado pelo governo para definir a política fiscal [MTF 2007, item 109];**
- b) A definição de orçamento deve ser a mais abrangente possível [MTF 2007, item 148];**
- c) De modo a permitir uma avaliação completa sobre a conformidade da alocação de recursos públicos, os “fundos” (recursos) extraorçamentários e as atividades parafiscais devem constar da apresentação do orçamento [MTF 2007, item 110];**
- d) Por vários motivos, é importante não apenas identificar essas atividades, mas também divulgar informações sobre elas e, se possível, quantificá-las [MTF 2007, item 194].**

Conforme comentado na seção 2, o orçamento das empresas estatais pode estar alocado tanto no OFSS quando no OI, a depender da sua característica de dependência econômica. Ou em orçamento nenhum, a depender dessa

característica de independência econômica associada com a ausência de programação de investimento. O risco, portanto, está relacionado à ausência ou má-divulgação de informações parafiscais e extraorçamentárias, conforme prescreve o MTF 2007. Esse risco é analisado aqui se tomando dois casos, conforme abordado na subseção seguinte.

3.3. Análise dos Casos Selecionados

Conforme já declarado, o objetivo geral deste trabalho é avaliar aspectos relacionados à transparência dos orçamentos de empresas estatais. São dois os objetivos específicos: a) identificar casos de informações relacionadas à existência recursos extraorçamentários e parafiscais, e b) avaliar se isso representa déficit de transparência orçamentária.

A hipótese é que o modelo brasileiro de estruturação e organização das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) permite que certas informações importantes sejam tratadas como extraorçamentárias e que outras, parafiscais, estejam mal evidenciadas. Essas características se chocam com as melhores prescrições sobre boas práticas para transparência fiscal emanadas pelo Fundo Monetário Internacional e geram lacuna relevante (déficit) de transparência.

Por testar a hipótese, foram destacados dois “casos-fronteira” de empresas estatais não-dependentes que merecem ser analisados: a) estatal não-dependente que não possui programação de investimentos no exercício financeiro (informação extraorçamentária), e b) estatal não-dependente de direito, mas não de fato (informação parafiscal)²⁵. A figura seguinte sumariza situação, referência, hipótese e riscos dos casos analisados.

²⁵ Os conceitos de “de fato” e “de direito” para fins de trabalho foram apresentados na seção 2.2.

Figura 8. Objetivos das análises dos casos

EXTRAORÇAMENTÁRIO	PARAFISCAL
Situação: empresa estatal não-dependente que não possui programação de investimento no exercício financeiro.	Situação: empresa estatal dependente não integrante do OFSS
Referência: orçamento deve ser abrangente e divulgar informações extraorçamentárias [148] do MTF 2007.	Referência: orçamento deve ser conter informações fiscais e parafiscais em certos casos [194] do MTF 2007.
Hipótese: há déficit de transparência devido à não divulgação de informações extraorçamentárias.	Hipótese: há déficit de transparência devido ao tratamento de informações fiscais como se não o fossem.
Consequência (risco): ausência de controle apropriado sobre entidade não integrante	Consequência (risco): inapropriada divulgação e inapropriado tratamento de informações fiscais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados obtidos são apresentados nas subseções seguintes.

3.3.1. Informação Extraorçamentária: Estatal Não-Dependente sem Programação de Investimento no Orçamento de Investimentos

Um caso importante de informação extraorçamentária é a da empresa estatal não-dependente sem programação de investimento no OI. Pelo fato de ser estatal não-dependente, a empresa deveria estar contemplada no OI, mas, dado que não possui programação de investimentos, não está aí incluída. Também não deve ter sua programação incluída no OFSS, pois não se trata de uma empresa estatal dependente. Nesse caso, a programação de gasto desta empresa não se encontra em nenhum orçamento (extraorçamentária).

A hipótese, portanto, é que há déficit de transparência devido à não divulgação de informações que poderiam ser denominadas “extraorçamentárias”.

Para avaliar a hipótese apresentada, será observada a seguinte sequência metodológica:

- a) Identificar empresas que estejam nessa situação;**
- b) Avaliar se a suposta informação extraorçamentária é relevante.**

A figura seguinte apresenta os casos de empresas que estão fora do OI por não possuírem programação de investimento. Esta informação foi levantada a partir

de dados constantes no sítio *internet* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Figura 9. Casos de empresas fora da LOA

Setor Financeiro
Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME, BB Administradora de Consórcios S.A. - BB CONSÓRCIOS, BB Banco de Investimento S.A. - BB INVESTIMENTOS, BB Gestão de Recursos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. - BB DTVM, BB Leasing Company Limited - BB LEASING, BB Leasing S.A. - Arrendamento Mercantil - BB LAM, BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BESCVAL, BNDES Limited BNDES LIMITED, BNDES Participações S.A. – BNDESPAR, Brazilian American Merchant Bank – BAMB, Caixa Participações S.A. – CAIXAPAR.
Demais
BB Administradora de Cartões de Crédito S.A. - BB CARTÕES, BB COR Participações S.A. BB COR, BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A. - BB CORRETORA, BB ELO CARTÕES Participações S.A. BB ELO CARTÕES, BB Seguridade Participações S.A. BB SEGURIDADE, BB Seguros Participações S.A. - BB SEGUROS, Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA , Nossa Caixa Capitalização S.A. - BNC CAPITALIZAÇÃO, Telebras Copa S.A. TELEBRÁS COPA.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações obtidas no sítio *internet* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (consultar Anexo C).

O que se observa é grande parte das empresas que estão fora do OI pertencem ao setor financeiro (subsidiárias do BNDES, do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal), com exceção da PPSA, e da Telebrás Copa S.A.(subsidiária da Telebrás).

Consultando o Decreto 7.867, de 2012, que aprova o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais para 2013, observa-se que todas as empresas apresentadas na figura anterior, com exceção, novamente, da PPSA e da Telebrás Copa, além da BB Seguridade e da BB COR, possuem informações no PDG, ainda que não possuindo programação de investimentos.

Observa-se que as atividades dessas empresas movimentam mais recursos sob a forma de inversões financeiras, amortizações e pessoal do que por meio de investimentos²⁶. A despeito dessa característica, os valores movimentados por

²⁶ Segundo a Lei 4.320/1964 e a Portaria Interministerial nº 163/2001 são: a) investimentos: despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; b) inversões financeiras: despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não

algumas delas são expressivos, conforme demonstra a tabela seguinte com destaque em negrito para alguns casos.

Tabela 2. Programa de dispêndios globais para bancos não integrantes do Orçamento de Investimentos

	Dispêndios 2013 (Decreto 7.867/2012)				Dispêndios 2012 (Decreto 7.628/2011)			
	<i>Inversões Financeiras</i>	<i>Amortizações</i>	<i>Capital (Total)</i>	<i>Correntes</i>	<i>Inversões Financeiras</i>	<i>Amortizações</i>	<i>Capital (Total)</i>	<i>Correntes</i>
FINAME	0	8.585.880	9.752.564	9.483.445	0	32.525.624	32.822.315	8.958.196
BNDES LIMITED	0	0	0	4	0	0	0	5.929
BNDESPAR	11.035.624	5.709.415	36.749.087	6.821.341	5.096.682	12.466.252	20.829.217	3.525.080
BB CONSORCIOS	0	0	170.358	170.844	0	0	107.068	132.085
BB INVESTIMENTOS	0	0	1.024.426	658.769	0	0	734.295	553.663
BB DTVM	0	0	722.800	710.606	0	0	601.683	604.172
BB LEASING	0	0	0	442	0	167	167	337
BB LAM	0	3.337	444.225	256.811	0	26.413	410.684	241.831
BESCVL	0	0	195	516	0	0	273	458
BAMB	0	0	0	59.844	0	0	0	73.887
BB CARTÕES	0	0	18.187	18.433	0	0	16.307	15.176
BB CORRETORA	0	0	267.524	788.478	0	0	265.574	773.174
BB ELO CARTÕES	0	0	0	4.717	0	0	10	185
BB SEGUROS	0	0	275.355	18.331	0	0	310.354	63.481
BNC CAPITALIZAÇÃO	0	0	106	431	0	0	153	420
CAIXAPAR	660.360	0	681.713	104.493	623.156	0	642.143	50.705

Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações obtidas nos decretos com os PDGs.

Nota: Em R\$ mil.

A rigor, estão, portanto, fora do OI e incluídos nos PDGs informações sobre receitas e despesas relacionadas, principalmente, às subsidiárias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal.

Essas instituições, além de exercerem atividades comerciais, também se qualificam como agências financeiras de fomento. No tocante ao uso dos recursos, o Poder Executivo deve contemplar no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) informações sobre a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, conforme prescreve a LDO para 2013:

LDO para 2013 (Lei 12.708/2012)

ANEXO III

RELAÇÃO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2013

importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

XIII - plano de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, contendo os valores realizados nos exercícios de 2010 e 2011, **a execução provável para 2012 e as estimativas para 2013**, consolidadas e discriminadas por agência, região, unidade da Federação, setor de atividade, porte do tomador dos empréstimos e fontes de recursos, evidenciando, ainda, a metodologia de elaboração dos quadros solicitados, da seguinte forma:

a) os empréstimos e financiamentos, inclusive a fundo perdido, deverão ser apresentados demonstrando os saldos anteriores, as concessões no período, os recebimentos no período com a discriminação das amortizações e encargos e os saldos atuais;

b) a metodologia deve explicitar, tanto para o fluxo das aplicações, quanto para os empréstimos e financiamentos efetivamente concedidos, os recursos próprios, os recursos do Tesouro Nacional e os recursos de outras fontes; e

c) a definição do porte do tomador dos empréstimos levará em conta a classificação atualmente adotada pelo BNDES;

Portanto, ao menos parte das informações sobre a aplicação de recursos dessas instituições está contemplada em um documento “pré-orçamentário”. Deve-se observar, no entanto, que algumas das subsidiárias apresentadas talvez não estejam propriamente enquadradas como agências de fomento para os fins sociais prescritos na lei (art. 88 da LDO para 2013).

Assim, ao menos para alguns casos, trata-se de informação, sob certo sentido, extraorçamentária.

O fato de estarem fora dos orçamentos e do jogo orçamentário faz com que essas empresas possam se enquadrar na situação de “insulamento burocrático”²⁷ (Nunes, 1997). Isso pode não ser desejável devido ao alto nível de autonomia associada à conseqüente falta de controle político, social e de responsabilização, o que confirma, assim, o risco apontado.

Assim, com relação à hipótese levantada, de modo geral, não se pode ser muito conclusivo quanto à existência de expressivos recursos extraorçamentários,

²⁷ “Insulamento burocrático é a estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos. [...] Através dela os tecnoburocratas estatais se protegem da influência política em agências de governo. [...] insulamento burocrático é colocado em cheque como antidemocrático.” (NUNES, 1997, p. 12-13).

para o conjunto completo de empresas, e sobre a existência de um peremptório déficit de transparência orçamentária.

No entanto, talvez a existência, nos moldes descritos pelo MTF 2007, de recursos extraorçamentários para o caso em questão não se trate de uma análise de extremos, mas de uma gradação, um feixe de possibilidades, conforme apresentado na figura seguinte.

Figura 10. Gradação de transparência orçamentária e da existência de recursos extraorçamentários

←-----+-----→ TRANSPARÊNCIA +-----→			
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	Orçamento de Investimentos		
	▼		▼
	Com programação de investimentos		Sem programação de investimentos
	▼	▼	
<i>Relevante</i>	<i>Não-relevante</i>		
←-----+-----→ EXTRAORÇAMENTÁRIO ------→			

Fonte: elaborado pelo autor

A situação de maior transparência da documentação orçamentária é a situação na qual a empresa estatal está incluída no OFSS. A segunda situação de maior transparência é o caso da empresa estatal com programação de investimentos relevante integrante do OI. Seguida pelo caso da estatal com programação de investimentos não-relevante integrante do OI e, por fim, o caso já analisado de estatal sem programação de investimentos no OI.

Nesse contexto, é importante esclarecer o que seria “relevante”. Para fins deste trabalho e para análise deste aspecto, entende-se que “relevante” é aquela programação de investimentos que seja financeiramente material perante o conjunto de despesas realizadas anualmente pela estatal. Naturalmente, há certo grau de subjetividade no conceito, mas a tabela seguinte permite identificar certas situações que chamam a atenção.

Tabela 3. Participação relativa de itens de despesa no PDG de empresas estatais

	Dispêndios em 2013			Dispêndios em 2012		
	Investimentos /Total	Investimentos /(Total – Pessoal)	Investimentos /(Total – Pessoal - Serviços)	Investimentos /Total	Investimentos /(Total – Pessoal)	Investimentos /(Total – Pessoal - Serviços)
ATIVOS	0,14%	0,14%	0,18%	0,50%	0,51%	0,60%
CMB	5,14%	5,67%	10,94%	10,26%	11,61%	22,53%
CASEMG	7,90%	12,45%	19,27%	2,29%	3,56%	5,91%
CEASAMINAS	10,62%	17,59%	34,43%	17,95%	26,77%	43,37%
CEAGESP	12,64%	17,78%	29,10%	6,66%	9,64%	16,46%
DATAPREV	17,89%	26,95%	32,02%	11,39%	18,09%	22,43%
ECT	4,49%	7,55%	19,91%	3,81%	6,56%	18,77%
EMGEA	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
EMGEPRON	2,05%	3,49%	6,71%	2,00%	3,76%	6,73%
FINEP	1,95%	2,36%	2,36%	2,97%	3,64%	3,91%
HEMOBRAS	38,11%	38,99%	46,49%	35,15%	36,13%	41,59%
INFRAERO	29,96%	44,66%	68,11%	29,51%	41,09%	63,49%
SERPRO	9,02%	19,53%	29,13%	9,33%	19,93%	28,91%
TELEBRAS	55,47%	58,21%	65,09%	53,27%	58,25%	61,73%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações apresentadas no Anexo D.

A tabela contempla três tipos de situação: a) comparativo de investimentos com o total de dispêndios previstos; b) comparativo de investimentos com o total de dispêndios previstos (exclusive pessoal); e c) comparativo de investimentos com o total de dispêndios previstos (exclusive pessoal e serviços de terceiros).

Chama a atenção, no primeiro caso, que “investimentos” são despesas realmente relevantes apenas para três empresas: Hemobrás, Infraero e Telebrás. Ainda que os demais casos pudessem gerar dúvidas, é plausível afirmar, por outro lado, que não podem ser chamados de relevantes os investimentos realizados pelas empresas Ativos S.A., Empresa Gestora de Ativos (Emgea) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), considerados em dois exercícios financeiros diferentes. Mesmo excluindo despesas com pessoal (natureza de despesa sob certo sentido mais rígida) e também serviços com terceiros (em geral despesa com terceirização de postos e outros correlatos), a representatividade dos valores de “investimentos” perante o conjunto de dispêndios das mesmas empresas permanece ínfimo.

Analisando, ainda, a figura aposta no Anexo D, constata-se que no caso das três empresas citadas o que realmente são relevantes são despesas com inversões financeiras e amortizações. Considerando também que a Finep é juridicamente considerada uma agência financeira oficial de fomento (art. 88 da LDO para 2013) e que se submete às disposições da LDO quanto à sua política de aplicação de recursos, restam dois casos realmente importantes: Ativos S.A. e Emgea.

Trata-se de casos de empresas que administram expressivos valores (a Emgea amortizou em 2013 R\$ 1.951.795,95 mil, e, em 2012, R\$ 1.723.709,51 mil), que não se encontram demonstrados apropriadamente em qualquer orçamento integrante da LOA. Frise-se: parte considerável do que movimentam está fora da LOA.

Entende-se tratar, para fins deste trabalho, de informação extraorçamentária relevante, conforme prescreve o MTF 2007:

148. [...] embora diversos tipos de operações realizadas à margem do processo de dotação anual possam ser descritas como extraorçamentárias [...], eles devem ser incorporados ao processo orçamentário para que se possa obter uma visão abrangente do grau de compatibilidade das fontes de recursos e gastos planejados com as declarações e compromissos de política mais amplos levados a público pelo governo.

Esta informação deveria ser transparecida, ao menos, em algum demonstrativo adicional à LDO ou ao PLOA, conforme ocorre com o caso das renúncias de receitas:

Constituição Federal

Art. 165

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Portanto, entende-se que este caso deve ser mais bem transparecido. Trata-se de transparência orçamentária no sentido de **transparência do processo** (seção 2). Sobre os casos examinados nesta subseção, pode-se concluir que:

- a) **Hipótese**: não conclusiva (para os casos das empresas sem programação de investimentos no OI, devido ao fato de que já há publicação de informações sobre a política de aplicação de recursos das agências oficiais de fomento) e confirmada (para o caso de empresas com programação de investimento não-relevante no OI, ou seja, há fortes evidências de existência de expressivos recursos extraorçamentários não apropriadamente transparentados);
- b) **Sugestão de aprimoramento do arcabouço orçamentário**: criação de demonstrativo adicional à LDO ou ao PLOA, à semelhança daquele a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição Federal, para transparecer informações sobre empresas com programação de investimento não-relevante no OI (por meio das LDO, por exemplo).

Ambos os casos, no entanto, merecem investigações adicionais para compreensão de suas particularidades. No caso das empresas sem programação de investimentos, deve-se avaliar se a informação publicada na política de aplicação de recursos é deveria ser mais aprofundada. Já no segundo caso, deve-se avaliar a possível parafiscalidade das empresas Emgea e Ativos S.A. Esses casos não serão abordados neste trabalho.

3.3.2. Informação Parafiscal: Estatal Dependente de Fato

Uma importante informação parafiscal se relaciona àquela na qual a empresa estatal é considerada não-dependente juridicamente (“de direito”), mas uma análise mais robusta e detida de sua estrutura econômica demonstra que, na essência, trata-se de uma empresa dependente (“de fato”). Ao ser erroneamente tipificada como estatal não-dependente, os dados da empresa não integrarão os cálculos de

variáveis de controle fiscal e não comporão o OFSS para fins de controle parlamentar.

A hipótese, nesse caso, é de que há déficit de transparência orçamentária devido ao tratamento de informações de natureza fiscal como se não o fossem.

Para avaliar a hipótese apresentada, será observada a seguinte sequência metodológica:

- a) Identificar empresas que estejam nessa situação;**
- b) Avaliar se a suposta informação é relevante.**

Para identificar empresas que estejam nessa situação, foi levantado junto ao Sistema Siafi, exercícios de 2010 a 2013, todos os aumentos de capital que foram realizados pelo governo federal (Anexo E).

O caso mais importante identificado é o das Companhias Docas. São oito empresas: Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba), Companhia Docas do Ceará (CDC), Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Companhia Docas do Maranhão (Codomar), Companhia Docas do Pará (CDP), Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) e Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern).

Estas empresas são enquadradas como empresas estatais não-dependentes. O motivo está estritamente relacionado ao fato de que as transferências que essas empresas recebem do seu controlador – o governo federal – ocorrem unicamente por intermédio de “aumento de participação acionária” (LRF, art. 2º, III).

Relembrando os conceitos já apresentados na seção 2, uma **empresa estatal dependente** é a empresa pública ou sociedade de economia mista que é financiada “permanentemente” com transferências de recursos advindas do OF (em sua essência por meio de subvenções econômicas).

A defesa aqui é que esta forma de aporte de recursos não pode se sobrepujar à essência econômica da empresa que recebe os recursos. Segundo o MTF 2007:

110. As informações prestadas à época do orçamento anual devem abranger todas as atividades fiscais, independentemente do mecanismo institucional por meio do qual elas sejam realizadas. Uma avaliação cabal da conformidade da alocação dos recursos públicos com os objetivos de política e programas anunciados será possível tão somente se elementos como os fundos extraorçamentários, atividades parafiscais e renúncias fiscais constarem da apresentação do orçamento. [...].

Assim, a dependência econômica deve ser avaliada sob o prisma da sua essência, ou seja, se a empresa estatal recebe recursos para suas despesas (custeio e investimento) de forma constante e corriqueira, fato que caracterizaria sua dependência estrutural, ou, ao menos, durante certo período, fato que caracterizaria sua dependência conjuntural.

Ou, visto de outra forma, são **empresas estatais não-dependentes** aquelas empresas controladas que não recebam do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, também não o recebam para pagamento de custeio em geral **e tampouco para financiamento de despesas de capital, o que inclui investimentos**. Ou seja, uma empresa estatal não-dependente não poderia receber de seu controlador recursos quer seja para seu custeio quer para a realização de investimentos.

Assim, a forma de transferência dos recursos deveria ter pouca importância na definição de uma empresa estatal dependente, já que esta tanto pode receber recursos via subvenção econômica quanto por meio de aumento de capital, e mesmo assim ser dependente. Diversos fatores podem explicar isso, tais como o próprio setor econômico que atua, sua finalidade ou a natureza do serviço que presta/vende.

Não parece ser este o caso das Companhias Docas.

Antes de analisar o caso particular deste grupo de empresas, a tabela seguinte apresenta os valores transferidos pelo governo federal a título de aumento de capital de 2010 a 2013.

Tabela 4. Aumento de capital efetuado pelo Governo Federal

	2010		2011		2012		2013	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Estatais	401,25	81,71	898,17	91,05	630,97	55,69	2.194,91	84,13
Supranacionais ⁽¹⁾	50,00	10,18	50,00	5,07	85,00	7,50	50,00	1,92
Outras ⁽²⁾	39,82	8,11	38,31	3,88	417,09	36,81	364,13	13,96
TOTAL	491,08	100,00	986,47	100,00	1.133,06	100,00	2.609,04	100,00

Fonte: Siafi Gerencial (despesa executada), detalhes no Anexo E.

Nota: Em R\$ milhão. (1) Alcântara Cyclone Space. (2) Inclui integralização de cotas para, dentre outros, Corporação Andina de Fomento (CAF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), etc.

Como se pode observar, os valores transferidos a título de aumento de capital para as empresas estatais é substantivo. A tabela seguinte apresenta o grupo somente das empresas estatais decomposto.

Tabela 5. Aumento de capital efetuado pelo Governo Federal para empresas estatais

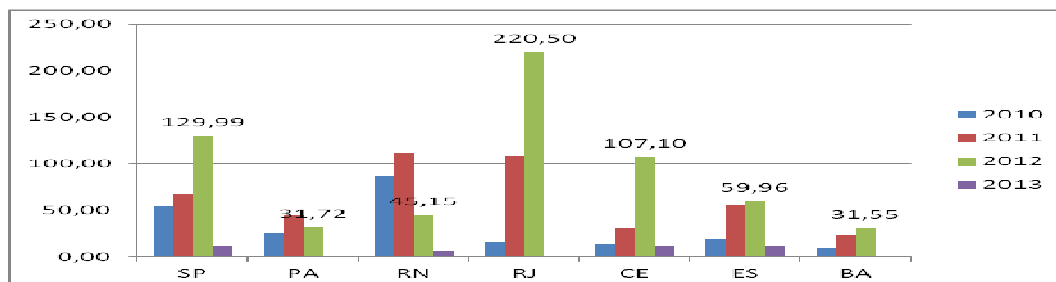
	2010		2011		2012		2013	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Docas	226,25	56,39	443,17	49,34	625,97	99,21	41,66	1,90
Demais	175,00	43,61	455,00	50,66	5,00	0,79	2.153,26	98,10
TOTAL	401,25	100,00	898,17	100,00	630,97	100,00	2.194,91	100,00

Fonte: Siafi Gerencial (despesa executada), detalhes no Anexo E.

Nota: Em R\$ milhão.

Observa-se que os valores transferidos a título de aumento de capital para as Companhias Docas são, em geral, com exceção do exercício de 2013, consideravelmente materiais. Mas isso não é o suficiente. Além de material, é também constante particularmente para sete das oito empresas, como se observa no gráfico seguinte.

Figura 11. Aumento de capital efetuado pelo Governo Federal para as Companhias Docas



Fonte: Siafi Gerencial (despesa executada), detalhes no Anexo E.

Nota: Em R\$ milhão.

Não é o que acontece com as demais empresas estatais que tiveram seu capital aumentado no período. A título ilustrativo, a tabela seguinte demonstra que talvez somente a Telebrás e a Hemobrás merecessem análise mais detida sob o prisma da constância de aumento de capital.

Tabela 6. Aumento de capital efetuado pelo Governo Federal para empresas estatais (exceto Companhias Docas)

	2010	2011	2012	2013
ABGF				50,00
PPSA				15,00
INFRAERO				1.402,26
HEMOBRAS		10,00		155,00
ETAV			5,00	
SERPRO		184,00		
LEGADO	10			
TELEBRAS	300,00	96,40		131,00
TOTAL	300,00	290,40	5,00	1.753,26

Fonte: Siafi Gerencial (despesa executada), detalhes no Anexo E.

Nota: Em R\$ milhão.

Pela tabela anterior, é possível observar que o instrumento de transferência de recursos denominado “aumento de capital” não é utilizado constantemente, mas em momentos específicos. Pressupõe-se que essas empresas são, de fato, empresas estatais não-dependentes que eventualmente necessitam de recursos financeiros. Esses recursos podem se dar sob a forma de empréstimos e financiamentos ou sob a forma de aporte financeiro de seu controlador. Para esses casos, o instrumento utilizado (aumento de capital) é realmente o mais apropriado.

Contudo, não foi isso o que aconteceu com as Companhias Docas. Essas empresas recebem aumento de capital anualmente em valores expressivos quando comparados com o montante que as demais empresas recebem. Poderia ser questionado, no entanto, que aumentar ou não o capital não é o problema. É necessário avaliar: **a) a finalidade do recurso e b) a estrutura econômica da empresa.** Também nesses casos, há elementos de convicção sobre a natureza dessas companhias.

No primeiro caso ('a'), o recurso claramente não atende às prescrições sobre um aumento de capital. Um aumento de participação "societária" é uma fonte de recursos que, uma vez incorporada à empresa, pode ser utilizada para a finalidade que esta melhor entender conforme as normas prescritas pela Lei 6.404/1976. Não é o que acontece com o caso das Docas. A figura seguinte demonstra que todas as vezes que o governo federal aumenta capital nas empresas, este aumento está vinculado à realização de certa despesa, como se o controle fosse o mesmo exercido nas entidades integrantes do OFSS.

Figura 12. Aumento de capital nas Companhias Docas: identificação de rubricas orçamentárias - 2013

288460909000A0015	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - COMPANHIA DOCAS DO PARA - CONSTRUCAO DO TERMINAL DE MULTIPLO USO 2 E RECUPERACAO DO TERMINAL DE MULTIPLO USO 1 - NO PORTO DE SANTAREM (PA) - NO ESTADO DO PARA
288460909009O0035	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SAO PAULO - IMPLANTACAO DA AVENIDA PERIMETRALPORTUARIA NO PORTO DE SANTOS - NO MUNICIPIO DE GUARUJA(SP) - NO ESTADO DE SAO PAULO
28846090900HH0032	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - COMPANHIA DOCAS DO ESPIRITO SANTO - CONSTRUCAO DE BERCOS NOS DOLFINS DO ATALAIA COM RETROAREA NO PORTO DE VITORIA (ES) - NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO
28846090900I10029	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA - AMPLIACAO DO QUEBRA-MAR NO PORTO DE SALVADOR (BA) - NO ESTADO DA BAHIA
28846090900IF0032	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - COMPANHIA DOCAS DO ESPIRITO SANTO - ESTUDOS E PROJETOS PARA IMPLANTACAO DO PORTO DE AGUAS PROFUNDAS - NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO(ES) - NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO
28846090900IH0024	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE - IMPLANTACAO DE TERMINAL MARITIMO DE PASSAGEIROS NO PORTO DE NATAL (RN) - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
28846090900II0023	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - COMPANHIA DOCAS DO CEARA - IMPLANTACAO DE TERMINAL MARITIMO DE PASSAGEIROS NO PORTO DE FORTALEZA (CE) - NO ESTADO DO CEARA
28846090900IK0029	PARTICIPACAO DA UNIAO NO CAPITAL - COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA - IMPLANTACAO DE TERMINAL MARITIMO DE PASSAGEIROS NO PORTO DE SALVADOR (BA) - NO ESTADO DA BAHIA

Fonte: Siafi Gerencial (despesa executada), detalhes no Anexo E.

Nota: Em R\$ milhão.

O segundo caso (‘b’) requer uma análise mais robusta. Para avaliar a estrutura econômica das empresas, foram analisados os fluxos de caixa dessas empresas. A demonstração do fluxo de caixa (DFC) é uma demonstração contábil instituída pela Lei 6.404/1976 (art. 176, IV) cuja principal função é apresentar as movimentações de entradas e saídas de caixa em certo período (SÁ, 2006, p. 19; MARTINS, 1990). É constituída, quando elaborada pelo método indireto, por três grandes conjuntos de informações: a) o caixa gerado pelas atividades operacionais; b) o caixa gerado pelas atividades de investimento; e c) o caixa gerado pelas atividades de financiamento. O resultado do confronto entre as três informações é o chamado “fluxo de caixa líquido”. A tabela seguinte apresenta o caso da Codern.

Tabela 7. Demonstração dos fluxos de caixa da Codern (2010-2013)

Demonstração de Fluxos de Caixa				
	2010	2011	2012	2013
<i>Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais</i>	-38.312,39	-59.106,02	-54.452,87	-45.022,53
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Investimento</i>	-106.270,00	-123.901,25	-33.859,10	-31.618,02
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento</i>	92.392,49	209.979,89	93.600,71	50.884,18
Fluxo de Caixa Líquido	-52.189,89	26.972,61	5.288,74	-25.756,37

Fonte: <http://www.codern.com.br/>

Notas: Em R\$ mil

Pelas DFCs apresentadas, a Codern é um caso de empresa que gerou, de 2010 a 2013, caixa negativo em suas atividades operacionais, ou seja, suas operações foram deficitárias em quatro exercícios seguidos. O fluxo de caixa negativo para atividades de investimento significa aplicações da empresa. Essas aplicações não podem ser realizadas de outra maneira que não por meio de financiamentos, dada a situação de caixa negativo nas operações. Segundo a DFC publicada da Codern, o principal meio de financiamento é o aumento de capital advindo do ente controlador. Logo, parece evidente que esta empresa não é, economicamente se falando, independente.

Recordando as conclusões apostas na seção 2, são **empresas estatais não-dependentes** aquelas empresas controladas que **não recebam do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, também não o recebam para pagamento de custeio em geral e tampouco para financiamento de despesas de capital, o que inclui investimentos**. Ou seja, uma empresa estatal não-dependente não poderia receber de seu controlador recursos quer seja para seu custeio quer para a realização de investimentos.

Em maior ou menor grau, é o que se verifica também nos casos da Codeba, da Codesa, da CDC, da CDP, da CDRJ e da Codesp. Algumas chegam a ser superavitárias em suas operações em certos exercícios (casos da Codeba, Codesa e CDP em todos os exercícios; CDRJ, Codesp e CDC em três exercícios), mas as atividades de investimento, em geral, consomem mais recursos que as sobras de caixa e requerem financiamento por meio de aportes de capital. As oscilações no fluxo de caixa líquido são igualmente fortes (consultar Anexo F com todas as tabelas das DFC das empresas citadas).

Assim, o conjunto de evidências caracterizadas pela constância e magnitude financeira das transferências e ainda à estrutura econômica e financeira das empresas indicam que se trata de casos de empresas estatais dependentes. E empresas estatais dependentes devem integrar o OFSS e submeter a maiores controles parlamentares e de gestão financeira (inclusão no Siafi, por exemplo) e fiscal (submissão aos limites da LRF).

Como prescreve o MTF 2007 (item 110), é importante identificar casos de parafiscalidade, pois podem se tratar, na verdade, de atividades fiscais. E, para tanto, deve-se usar de certo pragmatismo o que implica considerar a magnitude financeira. Isso permite fazer do orçamento uma peça completa e abrangente.

Portanto, com relação à hipótese levantada, pode-se ser conclusivo quanto à existência de expressivos recursos parafiscais, para o conjunto completo de empresas analisadas. A transparência orçamentária se refere mais à **transparência do orçamento** (seção 2). Sobre o caso examinado nesta subseção, pode-se concluir que:

a) **Hipótese: confirmada (as Companhias Docas são casos de parafiscalidade);**

b) **Sugestão de aprimoramento do arcabouço orçamentário: caracterização das Companhias Docas como empresas estatais dependentes e integração completa de suas receitas e despesas ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.**

A inclusão dessas empresas no OFSS depende unicamente de uma decisão administrativa do Poder Executivo ou de uma atuação do Poder Legislativo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto, o Estado brasileiro, principalmente na esfera federal, ainda possui uma carteira considerável de empresas estatais dos mais diversos setores. Contudo, algumas dessas empresas, apesar de terem sido criadas para exploração de atividades econômicas, hoje em dia têm características que as tornam dependentes de recursos de subvenção econômica para seu funcionamento, com os consequentes impactos fiscais que isso gera.

Nesse sentido, a relação das estatais com o Governo Federal assume contornos diferenciados. Para aquelas não-subsencionadas, deve ser dado um tratamento mais gerencial e por resultados. Para as subsencionadas, devido aos impactos sobre a política fiscal, deve ser dado um tratamento de controle mais rígido e principalmente de mais transparência fiscal e orçamentária.

O objetivo geral deste trabalho era avaliar aspectos relacionados à transparência dos orçamentos de empresas estatais, tendo como base prescrições emanadas pelo Fundo Monetário Internacional, por meio do Manual de Transparência Fiscal de 2007. Eram dois os objetivos específicos: a) identificar casos de informações relacionadas à existência recursos extraorçamentários e parafiscais, e b) avaliar se isso representava déficit de transparência orçamentária.

A hipótese era de que o modelo brasileiro de estruturação e organização das LOAs permite que certas informações importantes sejam tratadas como extraorçamentárias e que outras, parafiscais, estejam mal evidenciadas, gerando lacuna relevante (déficit) de transparência.

As análises efetuadas permitiram concluir, quanto à situação de existência de recursos extraorçamentários, de duas maneiras diferentes. A hipótese era de existência de déficit de transparência orçamentária devido à não divulgação de informações extraorçamentárias. No primeiro caso (empresas sem programação de investimentos no Orçamento de Investimentos), foi não conclusiva. Isso foi justificado pelo fato de que a maioria desses casos se refere a instituições que assumem o papel de agências oficiais de fomento e que já há a obrigatoriedade de publicação de informações sobre sua política de aplicação de recursos. Contudo, a hipótese foi confirmada para o caso de empresas com programação de investimento não-relevante no Orçamento de Investimentos, concluindo que há fortes evidências de existência de expressivos recursos extraorçamentários não apropriadamente transparecidos.

Para estes casos, sugeriu-se o aprimoramento do arcabouço orçamentário por meio da criação de demonstrativo adicional à LDO ou ao PLOA, à semelhança daquele a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição Federal, para transparecer

informações sobre empresas com programação de investimento não-relevante no OI. Esse demonstrativo poderia ser criado por intermédio das próprias LDOs ou por alteração da LRF.

Ambos os casos merecem investigações adicionais para compreensão de suas particularidades. No caso das empresas sem programação de investimentos, deve-se avaliar se o nível de informação publicado como política de aplicação de recursos deveria ser mais aprofundado. Já no segundo caso, deve-se avaliar a existência de possível parafiscalidade na atuação das empresas Emgea e Ativos S.A. Esses casos ficam como sugestões para pesquisas futuras.

Quanto à situação de parafiscalidade, no tocante à hipótese levantada de que há déficit de transparência devido ao tratamento de informações fiscais como se não o fossem, pode-se ser conclusivo quanto à existência de expressivos recursos parafiscais no caso das Companhias Docas. O conjunto de evidências caracterizadas pela constância e magnitude financeira das transferências e ainda a análise da estrutura econômica e financeira das empresas indicam que se trata de casos de empresas estatais dependentes. Essas empresas deveriam imediatamente ter reconhecidas sua real natureza. Isso implicaria a inclusão completa de suas receitas e despesas ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e submissão a maiores controles parlamentares e de gestão financeira (inclusão no Siafi, por exemplo) e fiscal (limites da LRF). Além disso, aumentaria consideravelmente o nível de transparência orçamentária. Essa inclusão só dependente de uma decisão administrativa ou política de reconhecimento do caso concreto.

Nesse tema, ficam como sugestões de pesquisas futuras, a expansão das análises para outras empresas e a ampliação dos testes para mais exercícios financeiros.

A despeito de este trabalho se centrar na visão de transparência orçamentária como espécie do gênero transparência fiscal, a própria ideia de transparência é um conceito associado a boas práticas de governança. Nesse caso, outra sugestão de pesquisa envolve o estudo dos aspectos levantados no contexto dos arcabouços de governança das empresas estatais.

Por fim, os casos apresentados se referem, de modo geral, a situações de riscos no orçamento público que podem vir a interferir nas variáveis de controle macro e micro fiscais da receita e da despesa pública. Por isso, podem também servir como insumos para incorporação à nova lei de finanças públicas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

———. Decreto nº 7.867, de 2012 (Programa de Dispêndios Globais - PDG para 2013)

———. Decreto nº 7.628, de 2011 (Programa de Dispêndios Globais - PDG para 2012)

———. Decreto-lei nº 200, de 1967.

———. Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

———. Lei Federal nº 4.320, de 1964.

———. Lei Federal nº 5.861, de 1972.

———. Lei Federal nº 6.404, de 1976 (Lei das Sociedades por Ações).

———. Lei Federal nº 10.972, de 2004 (Criação da Hemobrás).

———. Lei Federal nº 11.100, de 2005 (Lei Orçamentária Anual para 2005).

———. Lei Federal nº 11.306, de 2006 (Lei Orçamentária Anual para 2006).

———. Lei Federal nº 12.708, de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013).

———. Companhia Docas da Bahia (Codeba). Demonstrações Contábeis dos Exercícios de 2010 a 2013.

———. Companhia Docas do Ceará (CDC). Demonstrações Contábeis dos Exercícios de 2010 a 2013.

———. Companhia Docas do Estado do Espírito Santo (Codesa). Demonstrações Contábeis dos Exercícios de 2010 a 2013.

———. Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesa). Demonstrações Contábeis dos Exercícios de 2010 a 2013.

———. Companhia Docas do Pará (CDP). Demonstrações Contábeis dos Exercícios de 2010 a 2013.

———. Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern). Demonstrações Contábeis dos Exercícios de 2010 a 2013.

———. Companhia Docas do Rio de Janeiro (Coderj). Demonstrações Contábeis dos Exercícios de 2010 a 2013.

———. Companhia Docas da Bahia (Codeba). Demonstrações Contábeis dos Exercícios de 2010 a 2013.

———. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. Portaria Interministerial STN-SOF nº 163, de 4/5/2001.

———. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 589, de 27/11/2001.

———. Senado Federal. Resolução nº 40, de 2001.

CAVALCANTI, Roberto J. Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. Monografia premiada em 1º lugar no 2º Prêmio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) de monografias. Brasília: 2008. Disponível em file:///C:/Documents%20and%20Settings/Laercio/Meus%20documentos/Downloads/tema_2_1o_monografia_roberto_jardim.pdf, acesso em 1/11/2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Manual de Transparência Fiscal (2007). Disponível em <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>, acesso em 20/10/2014.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio & ALÉM, Ana Claudia. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 3ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

MARTINS, Elizeu. Contabilidade vs. fluxo de caixa. Cadernos de Estudo FIPECAPÍ nº 2. São Paulo: Abr, 1990.

NUNES, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal (2005). Disponível em <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>. Acesso em 20/10/2014.

PORTELLA, Gualter R. & VIEIRA, Laércio M. As receitas da Infraero são suficientes para garantir aeroportos de boa qualidade? Em Brasil, Economia e Governo. Instituto Braudel. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/08/18/as-receitas-da-infraero-sao-suficientes-para-garantir-aeroportos-de-boa-qualidade/>, acesso em 20/10/2014.

REZENDE, Fernando & CUNHA, Armando. Contribuintes e Cidadãos: Compreendendo o Orçamento Federal. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

SÁ, Carlos A. Fluxo de Caixa: a Visão da Tesouraria e da Controladoria. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, Laércio M. Cultura, Prática e Hermenêutica: a Lei nº 4.320/1964 e a Nova Contabilidade Pública. Revista da Academia Brasileira de Ciências Contábeis - Abracicon Saber nº 7 edição especial: fev-mar-abr, 2014.

ANEXOS

A. Empresas Estatais Federais Acompanhadas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MP por Setor de Atividade

SETOR ENERGIA ELÉTRICA (Grupo Eletrobrás)

Amazonas Distribuidora de Energia S.A. - AmE

Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A. - AmGT

Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA

Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON

Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS

Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL

Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE

Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE

Companhia Energética de Alagoas - CEAL

Companhia Energética do Piauí - CEPISA

Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF

Eletrobras Participações S.A. - ELETROPAR

Eletrobras Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR

Estação Transmissora de Energia S.A. - ETE

ELETROSUL Centrais Elétricas S.A. ELETROSUL

FURNAS - Centrais Elétricas S.A. FURNAS

Rio Branco Transmissora de Energia S.A. - RBTE

Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. - TSBE

Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. - TSLE

Uirapuru Transmissora de Energia S.A. UIRAPURU

SETOR ENERGIA GERAL (Independentes)

Empresa de Pesquisa Energética - EPE EPE

SETOR DE PETRÓLEO, DERIVADOS E GÁS NATURAL (Grupo Petrobrás)

Araucária Nitrogenados S.A. ARAUCÁRIA

Arembepe Energia S.A. AREMBEPE

Baixada Santista Energia Ltda. - BSE

Braspetro Oil Services Company - BRASOIL

Breitener Energética S.A. - BREITENER

Breitener Jaraqui S.A. BREITENER JARAQUI

Breitener Tambaqui S.A. BREITENER TAMBAQUI

Companhia de Recuperação Secundária - CRSEC

Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco - CITEPE

Companhia Locadora de Equipamentos Petrolíferos - CLEP

Companhia Petroquímica de Pernambuco - PETROQUÍMICASUAPE

Cordoba Financial Services GmbH - CFS

Downstream Participações Ltda. - DOWNSTREAM

Energética Camaçari Muricy I S.A. - ECM 1

Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. - MANGUE SECO 2
Fronape International Company - FIC

Gás Brasileiro Distribuidora S.A. - GBD GÁS BRASILIANO

Indústria Carboquímica Catarinense S.A. - ICC (Em Liquidação)

Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS

Petrobras Biocombustível S.A. - PBIO

Petrobras Comercializadora de Energia Ltda. - PCEL

Petrobras Distribuidora S.A. - BR

Petrobras Gás S.A. - GASPETRO

Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV

Petrobras International Finance Company - PIFCo

Petrobras Logística de Exploração e Produção S.A. - PB-LOG

Petrobras Negócios Eletrônicos S.A. - e-PETRO

Petrobras Netherlands B.V. - PNBV

Petrobras Transporte S.A. - TRANSPETRO

Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS

Refinaria Abreu e Lima S.A. - RNEST

Stratura Asfaltos S.A. STRATURA ASFALTOS

Termoaçu S.A. TERMOAÇU

Termobahia S.A. TERMOBAHIA

Termo Ceará Ltda. TERMOCEARÁ

Termomacaé Comercializadora de Energia Ltda. TERMOMACAÉ COMERCIALIZADO

Termomacaé Ltda. TERMOMACAÉ

Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG

Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG

5283 Participações Ltda. 5283 PARTICIPAÇÕES

SETOR DE TRANSPORTES (Hidroviário)

Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA

Companhia Docas do Ceará - CDC

Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA

Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP

Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR

Companhia Docas do Pará - CDP

Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ

Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN

SETOR DE TRANSPORTES (Ferroviário)

Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL

Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - TRENSURB

VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

SETOR DE TRANSPORTES (Aeroviário)

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO

SETOR FINANCEIRO

Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME

Banco da Amazônia S.A. - BASA
Banco do Brasil S.A. - BB
Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES
Brasilian American Merchant Bank - BAMB
BB Administração de Ativos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. - BB DTVM
BB Administradora de Consórcios S.A. - BB CONSÓRCIOS
BB Banco de Investimento S.A. - BB INVESTIMENTOS
BB Leasing Company Limited - BB LEASING
BB Leasing S.A. - Arrendamento Mercantil - BB LAM
BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. - BESCVAL
BNDES Limited
BNDES Participações S.A. - BNDESPAR
Caixa Econômica Federal - CAIXA
Caixa Participações S.A. - CAIXAPAR
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
IRB - Brasil Resseguros S.A. IRB-Brasil Re
DEMAIS SETORES DE ATIVIDADE
Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL
ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros ATIVOS S.A.
BB Administradora de Cartões de Crédito S.A. - BB CARTÕES
BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A. - BB CORRETORA
BB COR Participações S.A. BB COR
BB ELO CARTÕES Participações S.A. BB ELO CARTÕES
BB Seguridade Participações S.A. BB SEGURIDADE
BB Seguros Participações S.A. - BB SEGUROS
BBTUR - Viagens e Turismo Ltda. - BB TURISMO
Casa da Moeda do Brasil - CMB
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. - CEASAMINAS
Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada - S.A. - CEITEC
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais - CASEMG
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM
Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB
CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo CEAGESP
COBRA Tecnologia S.A. COBRA
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV
Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC
Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gas Natural S.A. - Pre-sal Petróleo S.A. - PPSA
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH

Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON
Empresa Gestora de Ativos - EMGEA
Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA
Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. - CONCEIÇÃO
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB
Nossa Caixa Capitalização S.A. - BNC CAPITALIZAÇÃO
Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - NUCLEP
Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO
Telebras Copa S.A. TELEBRÁS COPA
Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/estatistica/2014/140121_Empresas_Setor_atividade.pdf), acesso em 1/11/2014.

B. Empresas Estatais Federais Dependentes

	ESTATAIS DEPENDENTES
1	Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL
2	Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada - S.A. - CEITEC
3	Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU
4	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF
5	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM
6	Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB
7	Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC
8	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA
9	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH
10	Empresa de Pesquisa Energética - EPE
11	Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL
12	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - TRENSURB
13	Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA
14	Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. - CONCEIÇÃO
15	Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL
16	Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB
17	Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - NUCLEP
18	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. VALEC

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/estatistica/2014/140911_Empresas_Dependente_Tesouro_Nacional.pdf), acesso em 1/11/2014.

C. Comparativo das Empresas Estatais Federais que Possuem PDG e Integram o Orçamento de Investimentos

PDG	ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO
Setor Financeiro	Setor Financeiro
Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME	
Banco da Amazônia S.A. - BASA	Banco da Amazônia S.A. - BASA

Banco do Brasil S.A. - BB	Banco do Brasil S.A. - BB
Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES
BB Administradora de Consórcios S.A. - BB CONSÓRCIOS	
BB Banco de Investimento S.A. - BB INVESTIMENTOS	
BB Gestão de Recursos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. - BB DTVM	
BB Leasing Company Limited - BB LEASING	
BB Leasing S.A. - Arrendamento Mercantil - BB LAM	
BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. - BESCVAL	
BNDES Limited BNDES LIMITED	
BNDES Participações S.A. - BNDESPAR	
Braslian American Merchant Bank - BAMB	
Caixa Econômica Federal - CAIXA	Caixa Econômica Federal - CAIXA
Caixa Participações S.A. - CAIXAPAR	
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
	IRB - Brasil Resseguros S.A. IRB-Brasil Re

Grupo ELETROBRAS	Grupo ELETROBRAS
Amazonas Distribuidora de Energia S.A. - AmE	Amazonas Distribuidora de Energia S.A. - AmE
Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A. - AmGT	Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A. - AmGT
Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA	Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS
Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON	Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - ELETRONORTE
Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL
Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE	Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE
Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE
Companhia Energética de Alagoas - CEAL	Companhia Energética de Alagoas - CEAL
Companhia Energética do Piauí - CEPISA	Companhia Energética do Piauí - CEPISA
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF
Eletrobras Participações S.A. - ELETROPAR	Eletrobras Participações S.A. - ELETROPAR
Eletrobras Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR	Eletrobras Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR
ELETROSUL Centrais Elétricas S.A. ELETROSUL	ELETROSUL Centrais Elétricas S.A. ELETROSUL
Estação Transmissora de Energia S.A. - ETE	
FURNAS - Centrais Elétricas S.A. FURNAS	FURNAS - Centrais Elétricas S.A. FURNAS
Rio Branco Transmissora de Energia S.A. - RBTE	Rio Branco Transmissora de Energia S.A. - RBTE
Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. - TSBE	Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. - TSBE
Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. - TSLE	Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. - TSLE
Uirapuru Transmissora de Energia S.A. UIRAPURU	Uirapuru Transmissora de Energia S.A. UIRAPURU

Grupo PETROBRAS	Grupo PETROBRAS
5283 Participações Ltda. 5283 PARTICIPAÇÕES	
Araucária Nitrogenados S.A. ARAUCÁRIA	Araucária Nitrogenados S.A. ARAUCÁRIA
Arembepe Energia S.A. AREMBEPE	Arembepe Energia S.A. AREMBEPE

Baixada Santista Energia Ltda. - BSE	
Braspetro Oil Services Company - BRASOIL	
Breitener Energética S.A. - BREITENER	
Breitener Jaraqui S.A. BREITENER JARAQUI	
Breitener Tambaqui S.A. BREITENER TAMBAQUI	
Companhia de Recuperação Secundária - CRSEC	
Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco - CITEPE	Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco - CITEPE
Companhia Locadora de Equipamentos Petrolíferos - CLEP	
Companhia Petroquímica de Pernambuco - PETROQUÍMICASUAPE	Companhia Petroquímica de Pernambuco - PETROQUÍMICASUAPE
Cordoba Financial Services GmbH - CFS	
Downstream Participações Ltda. - DOWNSTREAM	
Energética Camaçari Muricy I S.A. - ECM 1	Energética Camaçari Muricy I S.A. - ECM 1
Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A.	
Fronape International Company - FIC	Fronape International Company - FIC
Gás Brasileiro Distribuidora S.A. - GBD	Gás Brasileiro Distribuidora S.A. - GBD
Indústria Carboquímica Catarinense S.A. - ICC (Em Liquidação)	
Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS	Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS
Petrobras Biocombustível S.A. - P BIO	Petrobras Biocombustível S.A. - P BIO
Petrobras Comercializadora de Energia Ltda. - PCEL	
Petrobras Distribuidora S.A. - BR	Petrobras Distribuidora S.A. - BR
Petrobras Gás S.A. - GASPETRO	
Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV	Petrobras International Braspetro B.V. - PIB BV
Petrobras International Finance Company - PIFCo	
Petrobras Logística de Exploração e Produção S.A. - PB-LOG	Petrobras Logística de Exploração e Produção S.A. - PB-LOG
Petrobras Negócios Eletrônicos S.A. - e-PETRO	
Petrobras Netherlands B.V. - PNBV	Petrobras Netherlands B.V. - PNBV
Petrobras Transporte S.A. - TRANSPETRO	Petrobras Transporte S.A. - TRANSPETRO
Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS
Stratura Asfaltos S.A. STRATURA ASFALTOS	Stratura Asfaltos S.A. STRATURA ASFALTOS
Termoaçu S.A. TERMOAÇU	
Termobahia S.A. TERMOBAHIA	
Termo Ceará Ltda. TERMOCEARÁ	
Termomacaé Comercializadora de Energia Ltda. TERMOMACAÉ COMERCIALIZADORA	
Termomacaé Ltda. TERMOMACAÉ	
Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG	Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG
	Refinaria Abreu e Lima S.A. - RNEST
	SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda. SFE
Demais Empresas do SPE	Demais Empresas do SPE
Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF
ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros ATIVOS S.A.	ATIVOS S.A. - Securitizadora de Créditos Financeiros ATIVOS S.A.
BB Administradora de Cartões de Crédito S.A. - BB CARTÕES	
BB COR Participações S.A. BB COR	

BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A. - BB CORRETORA	
BB ELO CARTÕES Participações S.A. BB ELO CARTÕES	
BB Seguridade Participações S.A. BB SEGURIDADE	
BB Seguros Participações S.A. - BB SEGUROS	
BBTUR - Viagens e Turismo Ltda. - BB TURISMO	BBTUR - Viagens e Turismo Ltda. - BB TURISMO
Casa da Moeda do Brasil - CMB	Casa da Moeda do Brasil - CMB
CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo CEAGESP	CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo CEAGESP
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. - CEASAMINAS	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. - CEASAMINAS
COBRA Tecnologia S.A. COBRA	COBRA Tecnologia S.A. COBRA
Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais - CASEMG	Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais - CASEMG
Companhia Docas do Ceará - CDC	Companhia Docas do Ceará - CDC
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA
Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP
Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR	Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR
Companhia Docas do Pará - CDP	Companhia Docas do Pará - CDP
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN
Empresa Bras. de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA	
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV
Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON
Empresa Gestora de Ativos - EMGEA	Empresa Gestora de Ativos - EMGEA
Nossa Caixa Capitalização S.A. - BNC CAPITALIZAÇÃO	
Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO
Telebras Copa S.A. TELEBRÁS COPA	
Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS TELEBRÁS	Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRÁS TELEBRÁS

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/estatistica/2014/140917_Empresas_PDG_Grupo.pdf
e
http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/estatistica/2014/140911_Empresas_Orc_Invest_Grupo.pdf , acesso em 1/11/2014.

D. Comparativo dos Principais Itens de Despesa das Empresas Estatais Federais que Possuem PDG e Integram o Orçamento de Investimentos (Em R\$ mil)

2013	Dispêndios de Capital					Dispêndios Correntes					K = (A)/(E + J)	L = (A)/(E + J - F)	M = (A)/(E + J - G - I)
	Investimentos (A)	Inversões (B)	Amortizações (C)	Outros (D)	Total (E = A + B + C + D)	Pessoal (F)	Materiais e Produtos (G)	Serviços de Terceiros (H)	Demais (I)	Total (J = F + G + H + I)			
ATIVOS	550,00	0,00	30.500,00	16.700,00	47.750,00	7.988,63	135,73	68.299,17	265.385,70	341.809,23	0,14%	0,14%	0,18%
CMB	140.000,00	0,00	0,00	0,00	420.000,00	253.129,34	628.855,35	1.190.235,74	230.506,15	2.302.726,59	5,14%	5,67%	10,94%
CASEMG	1.701,78	0,00	0,00	0,00	1.701,78	7.869,57	1.924,40	4.833,52	5.206,06	19.833,56	7,90%	12,45%	19,27%
CEASAMINAS	4.500,00	0,00	0,00	465,38	4.965,38	16.785,53	1.563,90	12.507,57	6.540,14	37.397,14	10,62%	17,59%	34,43%
CEAGESP	23.604,47	0,00	0,00	0,00	23.604,47	53.999,37	4.048,66	51.668,64	53.454,26	163.170,93	12,64%	17,78%	29,10%
DATAPREV	230.000,00	0,00	0,00	33.060,39	263.060,39	431.940,47	2.754,75	135.222,09	452.522,61	1.022.439,91	17,89%	26,95%	32,02%
ECT	831.009,99	300.000,00	15.490,59	412.876,65	1.559.377,23	7.523.494,57	227.075,92	6.828.701,34	2.387.283,26	16.966.555,09	4,49%	7,55%	19,91%
EMGEA	1.217,90	0,00	1.951.795,95	0,00	2.037.782,70	16.469,44	58,79	272.061,74	1.329.317,29	1.617.907,25	0,03%	0,03%	0,04%
EMGEPRON	8.335,15	0,00	0,00	4.665,00	13.000,15	168.900,20	44.648,42	114.422,38	66.511,07	394.482,07	2,05%	3,49%	6,71%
FINEP	28.577,50	94.000,00	176.490,50	53.780,00	352.848,00	255.250,25	0,00	0,00	860.406,77	1.115.657,02	1,95%	2,36%	2,36%
HEMOBRAS	331.343,05	0,00	0,00	0,00	331.343,05	19.769,07	369.852,89	137.079,43	11.501,05	538.202,43	38,11%	38,99%	46,49%
INFRAERO	1.508.300,00	300.000,00	0,00	0,00	1.808.300,00	1.656.734,35	65.482,04	1.162.525,19	340.704,90	3.225.446,48	29,96%	44,66%	68,11%
SERPRO	210.000,00	0,00	0,00	0,00	210.000,00	1.252.624,07	11.485,23	354.510,09	499.309,11	2.117.928,49	9,02%	19,53%	29,13%
TELEBRAS	560.839,19	71.855,69	0,00	0,00	632.694,88	47.650,93	546,23	101.894,28	228.367,92	378.459,36	55,47%	58,21%	65,09%

2012	Dispêndios de Capital					Dispêndios Correntes					K = (A)/(E + J)	L = (A)/(E + J - F)	M = (A)/(E + J - G - I)
	Investimentos (A)	Inversões (B)	Amortizações (C)	Outros (D)	Total (E = A + B + C + D)	Pessoal (F)	Materiais e Produtos (G)	Serviços de Terceiros (H)	Demais (I)	Total (J = F + G + H + I)			
ATIVOS	2.415,00	0,00	30.500,00	30.809,71	63.724,71	6.450,35	120,27	68.523,26	342.031,01	417.124,89	0,50%	0,51%	0,60%
CMB	264.500,00	0,00	0,00	160.000,00	424.500,00	299.441,28	532.472,84	1.104.329,80	230,51	2.153.296,15	10,26%	11,61%	22,53%
CASEMG	461,25	0,00	0,00	0,00	461,25	7.187,68	1.632,40	5.149,09	5.713,93	19.683,10	2,29%	3,56%	5,91%
CEASAMINAS	8.432,92	0,00	0,00	702,38	9.135,31	15.466,90	1.570,36	12.061,35	6,54	37.836,14	17,95%	26,77%	43,37%
CEAGESP	11.277,02	0,00	625,00	0,00	11.902,02	52.389,22	3.462,56	48.494,10	53,45	157.505,81	6,66%	9,64%	16,46%
DATAPREV	130.000,00	0,00	0,00	28.635,22	158.635,22	423.185,31	2.249,18	138.968,44	452,52	983.083,34	11,39%	18,09%	22,43%
ECT	615.556,43	0,00	22.588,56	226.170,00	864.314,98	6.778.033,33	211.019,65	6.107.221,21	2.387,28	15.299.958,61	3,81%	6,56%	18,77%
EMGEA	1.168,00	0,00	1.723.709,51	97.792,46	1.822.669,97	13.445,40	54,84	235.797,05	1.329,32	1.428.590,98	0,04%	0,04%	0,04%
EMGEPRON	7.174,54	0,00	0,00	5.089,00	12.263,54	167.622,90	32.960,37	84.207,41	66,51	346.104,45	2,00%	3,76%	6,73%
FINEP	28.680,00	94.705,68	130.794,40	20.000,00	274.180,08	178.885,14	0,00	52.881,00	459.969,64	691.735,78	2,97%	3,64%	3,91%
HEMOBRAS	263.838,72	0,00	0,00	0,00	263.838,72	20.284,06	288.509,48	95.853,89	11,50	486.721,89	35,15%	36,13%	41,59%

INFRAERO	1.728.896,23	299.409,35	0,00	0,00	2.028.305,59	1.651.204,71	84.553,40	1.484.177,89	340,70	3.830.328,87	29,51%	41,09%	63,49%
SERPRO	225.500,00	0,00	0,00	0,00	225.500,00	1.284.678,90	9.500,00	351.249,36	499,31	2.190.475,29	9,33%	19,93%	28,91%
TELEBRAS	275.294,87	28.833,83	0,00	0,00	304.128,70	44.135,35	795,39	26.663,95	141.039,82	212.634,51	53,27%	61,81%	66,97%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de informações constantes dos Decretos nº 7.867, de 2012 (Programa de Dispêndios Globais - PDG para 2013) e nº 7.628, de 2011 (Programa de Dispêndios Globais - PDG para 2012).

E - Memória de Extração de Tabelas no Siafi

Tabelas 4, 5 e 6 e Figuras 11 e 12

Para cada exercício financeiro, Siafi Gerencial, item de informação “DESP ORC EXEC”, que contém valores de dotação da despesa e despesa liquidada, filtro “orçamento fiscal e da seguridade social”, mês “12”, elemento de despesa “65” (aumento de capital).

F – Demonstrações do Fluxo de Caixa das Companhias Docas

DFC – Companhia Docas do Espírito Santo (Em R\$ mil)				
	2010	2011	2012	2013
<i>Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais</i>	644,86	24.477,36	8.838,16	10.452,31
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Investimento</i>	-4.414,00	-17.386,49	-55.920,15	-59.811,06
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento</i>	-748,36	72.248,29	55.658,36	43.993,39
Fluxo de Caixa Líquido	-4.517,50	79.339,15	8.576,37	-5.365,36

Fonte: www.codesa.gov.br

DFC – Companhia Docas do Ceará (Em R\$ mil)				
	2010	2011	2012	2013
<i>Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais</i>	568	1.161	4.106	-12.015
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Investimento</i>	-15.209	-17.745	-85.786	-97.130
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento</i>	11.217	37.657	107.496	47.029
Fluxo de Caixa Líquido	-3.424	21.074	25.816	-62.117

Fonte: <http://www.docasdoceara.com.br/documentos/relatorios-de-gestao>

DFC – Companhia Docas do Pará (Em R\$ mil)				
	2010	2011	2012	2013
<i>Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais</i>	15.919,12	41.484,40	20.755,05	20.491,76
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Investimento</i>	-28.884,78	-82.137,00	-38.487,85	-21.894,14
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento</i>	14.303,37	50.613,54	21.173,13	24.036,94
Fluxo de Caixa Líquido	1.337,71	9.960,94	3.440,33	22.634,56

Fonte: <http://www.cdp.com.br/relatorios-de-gestao/relatorios-anuais>

DFC – Companhia Docas do Rio de Janeiro (Em R\$ mil)				
	2010	2011	2012	2013
<i>Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais</i>	-9.694,00	-433.382,00	31.245,00	37.081,00
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Investimento</i>	-20.185,00	-6.424,00	-426.915,00	-10.975,00
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento</i>	11.860,00	674.407,00	206.983,00	25.471,00
Fluxo de Caixa Líquido	-18.019,00	234.601,00	-188.687,00	51.577,00

Fonte: <http://www.portosrio.gov.br/node/show/12>

DFC – Companhia Docas de São Paulo (Em R\$ mil)				
	2010	2011	2012	2013
<i>Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais</i>	352.604,00	-97.386,00	26.446,00	142.289,79

<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Investimento</i>	-130.591,00	-35.502,00	-111.470,00	-179.529,82
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento</i>	52.692,00	71.017,00	94.802,00	48.454,90
Fluxo de Caixa Líquido	274.705,00	-61.871,00	9.778,00	11.214,82

Fonte: <http://www.portodesantos.com.br/acessoinfo.php?pagina=contas&ext=1>

DFC – Companhia Docas da Bahia (Em R\$ mil)				
	2010	2011	2012	2013
<i>Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais</i>	23.728,92	11.818,36	6.916,52	6.843,33
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Investimento</i>	-7.019,04	-4.299,27	-15.053,79	-20.640,07
<i>Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento</i>	6.821,92	25.676,93	32.493,50	12.058,11
Fluxo de Caixa Líquido	23.531,80	33.196,02	24.356,22	-1.738,63

Fonte: http://www.codeba.com.br/eficiente/sites/portalcodeba/pt-br/site.php?secao=auditoria&sm=menu_esquerdo_institucional