

## Assimetrias na informação contábil governamental

### Autor:

**JOSE ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO**  
(UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

### Resumo:

A literatura que trata da contabilidade governamental brasileira tem enfatizado que o seu regime contábil é misto, ou seja, a receita é reconhecida pela arrecadação e a despesa pela competência. Esse regime é financeiro e se aplica, portanto, exclusivamente à contabilidade financeira, não prevalecendo no patrimônio como um todo. A pouca referência dos regimes diferenciados na contabilidade governamental se deve ao fato dela ter se iniciado por procedimentos cameralistas que tem a sua ênfase no curto prazo. Neste artigo são apresentados os procedimentos e a ênfase primitiva da contabilidade governamental, bem como as diferenças e peculiaridades de um regime mais compreensivo, o patrimonial. A partir da premissa que o endividamento tem de ser reduzido, procurou-se demonstrar qual o caminho lógico para atingi-la. A assimetria entre um indicador financeiro o resultado orçamentário e um patrimonial, o investimento bruto é investigada. Finalmente o artigo conclui que uma maior observância ao princípio da oportunidade e da competência facilitaria a evidenciação de possíveis assimetrias contábeis melhorando o nível informacional do setor governamental.

**Palavras chave:** Contabilidade Governamental, Contabilidade, Finanças Públicas.

### Abstract:

*The Brazilian literature on Governmental Accounting has highlighted that its base of accounting is a Mixed one, that's to say, the revenues are recognized through collection and the expenses through encumbrances accruals. This is a short-term basis and is valid only for the financial accounts not comprehending the whole balance sheet. The few references on different basis of Governmental accounting are due to the fact that it has been originated from Cameralistics procedures that emphasized the short term. In this paper it is shown the origin and former emphasis of the Financial Government accounting, as well as, the similarities and differences with a more comprehensive basis of accounting. The asymmetry between a financial ratio such budgetary balance and an accrual like gross investment is subject to inquiry. Finally, the paper concludes that broadening the compliance to the matching and opportunity concepts could enhance asymmetries disclosure making the government sector information better.*

**Key-words:** Governmental Accounting, Accounting, Public Finance.

## 1 Introdução

A Contabilidade Governamental brasileira tem enfatizado que seu regime de contabilização é o misto, ou seja, que as receitas são reconhecidas pela arrecadação e que a despesa é reconhecida pelo empenho. Entretanto, esse regime financeiro não é o único possível, não valendo como parâmetro para todo o patrimônio. Seu significado apenas diz respeito aos ativos e passivos mais próximos da realização em caixa.

O objetivo deste artigo é investigar a assimetria entre a gestão financeira e a gestão de bens à luz da restrição do endividamento público.

Neste artigo serão demonstradas as origens e desdobramentos do problema a partir da concepção primitiva da informação contábil governamental, recorrendo-se a evidências teóricas e empíricas.

## **2 Hipóteses**

H0: não existe relação assimétrica entre resultado financeiro e investimento bruto num cenário restritivo de endividamento.

H1: existe relação assimétrica entre resultado financeiro e investimento bruto num cenário restritivo de endividamento

## **3 Limitações**

Como não há registro acurado sobre os ativos não financeiros, houve a necessidade de obtenção do seu fluxo a partir do movimento líquido dos gastos de capital. Essa cifra tem a incidência, embora pequena para os municípios, das transferências de capital. Entretanto, ao se incluir a transferência de capital no cálculo do investimento bruto obtém-se um valor mais próximo do investimento com recursos próprios municipais.

O estudo compreende apenas três anos (2002 a 2004) nos quais foi possível cruzar as tabelas FINBRA / STN com o do PIB / IBGE. Como existem informações faltantes em ambas as tabelas, houve uma redução no tamanho da população investigada.

## **4 Metodologia**

Foram coletados dados contábeis das finanças brasileiras e do produto interno bruto dos municípios brasileiros. As variáveis investigadas são o resultado orçamentário sobre o PIB e o investimento bruto sobre o PIB. Estas foram obtidas do cruzamento das tabelas em um banco de dados, tendo sido agrupadas por regiões.

Através da análise da variância foi possível verificar a ocorrência de diferenças regionais nas variáveis. A assimetria foi verificada através de estatística descritiva e testes de correlação bivariada.

## **5 Revisão de literatura**

### **5.1 Origens da informação financeira governamental**

O Cameralismo foi uma doutrina econômica germânica variante do Mercantilismo que defendia a intervenção na economia, maior racionalização e reforço do papel do Estado (FILIOS, 1983 p. 443). A origem etimológica da palavra *Kammer* em alemão denota a sala onde os responsáveis pela administração das receitas (Conselhos Áulicos) se reuniam (BALEEIRO 1995 p.13; MONSEN 2002 p.40).

O sistema de informação cameral consistia no registro das finanças estritamente relacionado com o orçamento da respectiva câmara. A técnica culminava num balanço que evidenciava as variações do caixa e bens móveis, e quando possível, as variações de ativos fixos, além de uma demonstração de receitas e despesas conforme suas fontes (MONSEN, 2002 p. 41).

As três principais características do método de cameral são:

- Escrituração em partida simples;
- separação da administração monetária da administração de outros ativos tangíveis;
- a segregação das receitas lançadas daquelas realizadas, bem como, a segregação dos gastos compromissados daqueles já pagos.

De acordo com Forrester (2003, p. 15), Von Justi, um renomado cameralista prussiano, propôs em 1758 um esquema que tinha contas de estoque, diário, livros para credores e devedores, além do caixa e despesa. Os períodos ou exercícios se encerravam com contas de estoques (de quaisquer ativos) e contas de “restos” devidos ou a receber, que eram tratados como resultados. Além disso, havia contas para registrar os montantes dos itens de competência do período (*Competenze, Schuldigkeit*) e os montantes realizados em caixa (*Adempiementi, Abstattung*) (FILIOS, 1983 p. 445).

As técnicas contábeis camerais não ficaram restritas à Prússia. Segundo Filios (1983, p.444) teria sido Maria Teresa, Rainha do Império Austro-húngaro, a responsável pela disseminação do método Cameral na Áustria, Alemanha e Itália.

Até o final do século XIX praticamente não existiu contabilidade governamental no Brasil. Segundo Oliveira (1958 p. 20), Rivadávia Correia verificou, ao assumir a pasta da Fazenda no início do século XX, que o controle do Tesouro Nacional se restringia à livros caixa. D’áuria (1942, p. 41) relata que o método Cameral, então em voga na Alemanha e na Áustria, em muito se assemelhava ao método financeiro, ou seja, à forma como se procedia a gestão financeira ou dos meios. O primeiro indício de inspiração cameralista na legislação financeira brasileira é a formação de restos ativos e passivos que se transferem de um exercício para o seguinte. Como na Itália (DE BRUN e MONETTI, 1921 p. 497), o princípio da separação dos exercícios financeiros foi uma instituição contábil seguida no Brasil (D’ÁURIA, 1953 p. 52). Outro aspecto já verificado na Contabilidade Pública italiana da época era a identificação dos ingressos e despesas efetivos do orçamento, caracterizando a evidenciação separada das variações financeiras (resultado financeiro) das variações totais do patrimônio (resultado patrimonial):

*“A distinção feita no orçamento em entradas e despesas efetivas e de movimentos de capitais não aparece em alguns dos balanços de outros Estados, porque em alguns deles está estabelecida uma contabilidade patrimonial e uma conseqüente prestação de contas do patrimônio a ser apresentada ao Parlamento em pleno acordo com a prestação de contas orçamentária.”* (DE BRUN e MONETTI, 1921 p. 533).

A gestão pública foi dividida em duas, de acordo com o preceito cameral e com a doutrina italiana: a gestão dos bens, ou seja, a administração patrimonial, e a gestão dos “meios” ou gestão financeira (D’ÁURIA, 1947 p. 386). Tal divisão permanece na Lei 4.320 de 1964 (art. 85 e art 89).

## **5.2 Competência financeira**

A gestão financeira é própria expressão da participação do governo no fluxo da renda nacional. Deve-se atentar ao fato de que a contabilidade financeira brasileira é integrada, ao contrário de outros países. Ou seja, compreende a gestão patrimonial financeira (ativos financeiros e suas exigibilidades) bem como a gestão orçamentária (L. 4.320, art. 89 e art. 91).

O sistema financeiro trata do fluxo financeiro patrimonial, onde estão segregados todos os ingressos e desembolsos, compreendendo a movimentação do disponível, dos realizáveis financeiros decorrentes de aplicações e das obrigações financeiras, tais como resíduos passivos e ingressos não compreendidos na execução orçamentária. A gestão

orçamentária compreende os ingressos de receita orçamentária e os compromissos com despesas orçamentárias que poderão gerar desembolsos, também, em exercícios futuros. Já o ativo financeiro líquido (ou patrimônio líquido financeiro) expressa recursos aplicados em despesas orçamentárias sem a necessária cobertura (quando deficitário), ou receitas arrecadadas ainda não aplicadas em despesas orçamentárias (quando superavitário). Essa última situação se deve, em alguns casos, ao espaço para a fixação da despesa orçamentária. Os itens extra-orçamentários simplesmente dizem respeito a fatos permutativos nos elementos financeiros e não interferem no resultado da gestão financeira.

Alguns governos (centrais, regionais ou locais) podem apresentar uma dicotomia entre o orçamento e a contabilidade. No Brasil, a contabilidade governamental controla o orçamento e sua execução, o que implica em uma *contabilidade integrada* (Lei 4.320, art. 90 e 91). No entanto, não se pode afirmar que a integração orçamento-contabilidade garanta uma mesma base de reconhecimento das receitas, das despesas, dos ativos e passivos, e, portanto, comparabilidade entre o resultado orçamentário e o resultado incorporado ao patrimônio da entidade:

“...os orçamentos governamentais geralmente representam a lei em vigor, o que é muito mais significativo do que simplesmente uma ferramenta de planejamento financeiro. Em função de os governos não seguirem o GAAP na preparação do orçamento, o alcance do objetivo de accountability pela comparação de um orçamento não baseado no GAAP com resultados apresentados segundo as suas regras apresenta desafios únicos...” (RUPPEL, 2001, p. 83).

No Brasil, tais desafios citados acima por Ruppel estão em parte harmonizados com a evidenciação dicotômica de aspectos financeiros – orçamentários e econômicos – patrimoniais.

Premchand (1995, p. 52) destaca que os regimes contábeis dos orçamentos dividem-se em caixa, competência e em obrigações contratuais (empenhos). Os regimes orçamentários são vistos sob a perspectiva *Budget funding* ou *Budget limiting*. No primeiro caso, os recursos são destinados a programas ou projetos ao longo de toda a sua vida, não se limitando ao ano fiscal. Essa perspectiva orçamentária permite ao legislativo examinar a pertinência da continuidade dos projetos ou programas e determinar seu futuro. A perspectiva do *Budget limiting* concentra-se nos montantes a serem gastos apenas durante o ano fiscal. Durante os anos 70, a ênfase orçamentária mundial foi a de cumprir políticas macroeconômicas para atingir a estabilização. Nesse contexto, sistemas baseados no regime de caixa mostraram-se de mais fácil conciliação com os dados monetários e mensuraram de forma mais precisa o impacto da política orçamentária sobre o crédito (PREMCHAND, 1995, p. 53).

No caso brasileiro, o fundamento *Budget limiting* tem a virtude de compatibilizar de forma permanente o equilíbrio entre receita e despesa, com repercussão na diferença entre ativo financeiro e passivo financeiro. Por outro lado, num sentido prático, a limitação pode representar a interrupção do fluxo de recursos, provocando anulações de empenhos e transferindo pagamentos de um determinado exercício para outro subsequente. O cronograma físico da execução de obras e serviços, preconizado no art. 7, inciso III da Lei 8.666, auxilia na identificação do período a que o gasto financeiro diz respeito. A limitação financeira de gasto também tem um efeito negativo no planejamento estratégico governamental, pois demanda a fixação de novas dotações para saldar gastos de exercício anteriores.

Na literatura brasileira diz-se que o regime da despesa é o de competência. Isso significa que o gasto pertence ao orçamento do ano X, a ser pago em X+1 ou X+2, enquanto crédito não prescrever. Portanto, competência orçamentária (*Competenza, Schuldigkeit*) ou de

exercício do compromisso orçamentário é diferente de competência econômica ou patrimonial (*Accrual*), que tem efeito patrimonial.

O resultado orçamentário ou financeiro, a diferença entre o que foi arrecadado e o que foi reconhecido como gasto, é incorporado ao patrimônio da entidade, aumentando-o ou subtraindo-o, desde que essas transações não constituam fatos permutativos.

$$RO = ReO - DeO \quad (1)$$

onde,

RO = Resultado Orçamentário,

ReO = Receita Orçamentária,

DeO = Despesa Orçamentária.

Como vantagem do regime financeiro, pode-se apontar a maior objetividade da informação por ele gerada. Ela está menos sujeita ao julgamento por parte daquele que a prepara. A mudança dos controles fiscais e, em particular, da limitação do uso de recursos em caixa, prevaleceu até meados dos anos 70 através da restrição de desembolsos em razão do contexto inflacionário. A imposição era feita por fixação de limites de gastos. A mudança de foco no controle dos fundos pela natureza do gasto para o controle programático interinstitucional, acompanhou uma descentralização nos gastos através das transferências.

*“É reconhecido que a alocação orçamentária de recursos sempre foi uma tarefa difícil, demandando a melhor habilidade diplomática, mas não somente. Ela precisa ser complementada por técnicas que procurem maior convergência entre os fluxos positivos de receita e fluxos negativos de gastos, de tal forma que os empréstimos e a taxa de juros possam ser reduzidos”* (PREMCHAND 1995 p. 8).

O paradigma dos regimes financeiros (2) é que o seu resultado determina a variação do estoque da dívida governamental. Sob a ótica do financiamento dos déficits de caixa, os empréstimos tornam-se necessários todas as vezes que o fluxo de caixa é negativo (por ocasião da execução orçamentária). No caso brasileiro, o regime financeiro é severo por reconhecer a inscrição da contratação (empenhos) antes que bens ou serviços sejam entregues pelos fornecedores.

Considerando que,

*“...a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange (...) [à] dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito...”*(LC 101, art 1º § 1º)

o superávit corresponde à redução da dívida, enquanto o déficit equivale ao aumento da dívida.

Assume-se como premissa deste estudo que:

$$RO \equiv - \Delta PFi \quad (2)$$

onde,

RO = Resultado Orçamentário,

PFi = Passivos de Financiamento.

O financiamento de um déficit orçamentário se dá por duas formas: ou pelo endividamento de longo prazo, a ser amortizado a partir de orçamentos subsequentes, ou pela emissão de moeda - o financiamento monetário. As privatizações não constituem fontes duradouras e recorrentes de financiamento. No caso do financiamento por dívida, são as pessoas físicas e jurídicas que compram os títulos de dívida do Tesouro. No outro caso, o Banco Central compra os títulos de dívida do Tesouro, emitindo moeda – receita conhecida como senhoriagem (DORNBUSH e FISCHER, 1991 p. 689). O principal papel a ser desempenhado por uma contabilidade em regime de caixa ou financeiro é o de auxiliar a administração financeira governamental na tomada de decisões que afetem o crédito e taxa de juros. Em alguns países, essas preocupações conduziram à substituição de sistemas de contabilidade governamental por regime de competência (inspirados em sistemas do setor privado) por sistemas com ênfase financeira (PREMCHAND, 1993 p. 53).

### 5.3 Competência Patrimonial

Embora a contabilidade pública brasileira tenha se balizado pela execução orçamentária, é inegável que essa execução tem repercussão diferenciada sobre o patrimônio da entidade, o que será demonstrado a seguir. O patrimônio público reflete a soma das execuções orçamentárias e outras variações ao longo da existência da entidade. Todavia, como o resultado do orçamento tem um regime de reconhecimento próprio (Lei 4.320, art. 35, 58 e 60), esse resultado de conotação financeira difere daquele incorporado ao patrimônio.

O conceito de uma contabilidade que não leve em conta a competência resumir-se-á ao registro do caixa e do patrimônio líquido. A necessidade de apuração de resultados é que conduz ao princípio da competência: *“As receitas e despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorreram, sempre simultaneamente quando se correlacionarem, independentemente de recebimento ou pagamento”* (CFC, resolução 750, art. 9º in CRCSP, 1999 p. 23).

Os resultados patrimoniais ou econômicos e o Balanço Patrimonial continuaram em situação marginalizada. Esses dados no setor empresarial são o fundamento da avaliação de desempenhos. É fato que a Lei de Responsabilidade Fiscal mencionou pouco sobre a responsabilidade operacional dos governos. Nos Estados Unidos, *accountability* operacional é assim definida:

*“... a responsabilidade do governo em evidenciar a extensão até onde esteja cumprindo seus objetivos de forma eficiente e eficaz, usando todos os recursos disponíveis para tanto, bem como a possibilidade de continuar a cumprir seus objetivos num futuro não tão distante.”*  
(GASBS 34, § 203).

No Brasil a contabilidade patrimonial se encarrega da gestão dos ativos e passivos não classificados como financeiros. O termo “permanente” tem uma conotação diferente na contabilidade governamental brasileira daquela empregada na prática do setor privado. Na contabilidade governamental brasileira, o termo permanente compreende os elementos ativos que dependem da autorização orçamentária para a sua incorporação ou desincorporação, bem como os passivos com exigibilidade superior a doze meses, que também necessitam de autorização para contratação, amortização ou resgate (lei 4.320, art 105). O fluxo financeiro-orçamentário de receitas (arrecadação) e despesas (empenhos) pode ter reflexos nos grupos ativo permanente e passivo permanente, originando fatos permutativos que correspondem à variações qualitativas (não modificativas) do patrimônio, como por exemplo, a aquisição ou alienação de bens imóveis pelo Estado. Também os passivos de financiamento (PFI)

dependem da autorização orçamentária para a sua contratação e amortização, sendo, portanto, classificados como permanentes. Todas as receitas e despesas orçamentárias que não afetarem o ativo permanente ou o passivo permanente, afetarão o resultado econômico e corresponderão às variações patrimoniais quantitativas (modificativas); ou ainda às receitas e despesas efetivas. Portanto, a lógica de classificação dos itens patrimoniais em circulantes e não circulantes não faz sentido para a lei 4.320, ainda que a Secretaria do Tesouro Nacional, bem como algumas secretarias da Fazenda Estaduais venham empregando essa classificação de forma ambivalente tanto para o governo, quanto para o setor público.

Os aspectos que limitam a gestão patrimonial e a sua tomada de contas estão relacionados à visão jurídica e à limitação tecnológica da época vivida. Viana (1955, vol 1, p. 152) destacava que os bens dominicais e de uso especial constituiriam o patrimônio das entidades públicas, sendo sujeitos à avaliação; enquanto que os bens de uso comum do povo, por não serem alienáveis, tampouco sujeitos à avaliação, não comporiam o patrimônio público. A razão para a não inclusão dos bens de uso comum ou de domínio público seria a ausência de um valor de permuta.

Essa deficiência demanda uma equivalência de termos para a real retratação dos ativos não financeiros na contabilidade brasileira, partindo-se do fluxo orçamentário:

$$IL = DeK - ReK - Dep \quad (3)$$

onde,

IL = Investimento Líquido

DeK = Despesa de Capital

ReK = Receita de Capital,

Dep = Depreciação

Pela mesma razão exposta, o último termo da equação (3) não é conhecido, uma vez que os ativos geradores de depreciação não estão no patrimônio. Portanto, só é possível o uso do Investimento Bruto (4) obtido pela exclusão da depreciação:

$$IB = DeK - ReK \quad (4)$$

D'áuria (1947, p. 494) definiu o patrimônio como o conjunto de direitos e obrigações do Estado, avaliáveis em moeda corrente. Vianna (1955, vol 1, p. 155) defendia que “...nas entidades governamentais os elementos patrimoniais servem mais ao uso e ao consumo do que à formação de lucros”. Também estabeleceu que, “...não se consideram fontes de financiamento ‘típicas’ as rendas próprias e dívidas para com terceiros”. Daí, também, a crença de que pouca ou quase nenhuma correlação existisse entre os grupos do ativo e passivo permanente. Todavia, tal tese encontra forte contestação na “regra de ouro” - que estabelece que as receitas de capital devem destinar-se, exclusivamente, ao financiamento dos investimentos.

Por outro lado, Petri (1987 p. 5) questionara a situação financeira das entidades de direito público interno no Brasil. Através da verificação empírica de prestações de contas nos Estados de São Paulo e Mato Grosso, inferiu a presença “...sistemática e generalizada” de passivos reais a descoberto.

*“Em termos de deficiências da Contabilidade Pública, a principal relaciona-se com as distorções que provocam o surgimento de ‘passivos reais a descoberto’ e que se originam, como será visto, de uma imprecisão na retratação dos ativos” (PETRI, 1987 p. 6).*

Ravanello (1958 p. 63), considerando apenas a questão do custo (e não a do valor), destacou que a demonstração das variações patrimoniais no Brasil pretende evidenciar o resultado econômico do exercício, expresso pela variação líquida do patrimônio. Porém, o referido autor reconhece que,

*“...estes conceitos somente podem coincidir quando a situação líquida patrimonial resulte da avaliação completa dos meios econômicos administrados, o que não ocorre no caso, de vez que os investimentos em bens de uso comum não são computados no ativo da fazenda estatal”.*(RAVANELLO, 1958 p. 63).

Petri (1987 p. 78), ratificando as observações anteriores de Ravanello, citara o exemplo das obras públicas que usualmente não são ativadas e que têm como contrapartida aumentos registrados no passivo permanente. Tal procedimento conduz a um desequilíbrio no saldo patrimonial que não reflete a realidade operacional das entidades de direito público interno. Sempre que a forma jurídica deixasse de retratar a essência econômica, a contabilidade deveria apoiar-se no seu objetivo de bem informar, sustentada em seus postulados, princípios e convenções, antecipando e ratificando o princípio atualmente em voga da essência sobre a forma (PETRI, 1987 p. 84). Existem, contudo, outros exemplos de itens que demandam maior atenção, como no caso dos passivos atuariais que só agora começam a ser capturados pela contabilidade governamental brasileira.

Os resultados das entidades com fim lucrativo exigem, em razão da relação de causa e efeito estabelecida entre suas despesas e receitas, a confrontação entre ambas. Nas entidades sem fins lucrativos essa confrontação simplesmente representa a diferença entre os valores que se incorporaram e os que se desincorporaram ao patrimônio. A aplicação do princípio da competência em ambas constitui o momento de reconhecimento da alteração patrimonial quantitativa.

Este modelo conceitual de contabilidade mensurada pelo regime de competência econômica é assim descrito:

$$A = P + PL \quad (5)$$

onde,

A = ativos,

P = passivos,

PL = patrimônio líquido.

A equação contábil (5) é capaz de demonstrar numa data específica quais os estoques de recursos financeiros e não financeiros, quanto de recursos financeiros essa entidade tomou emprestado e qual o montante do seu ativo líquido, patrimônio líquido, ou saldo patrimonial.

No regime de caixa, a mensuração dos eventos de um período restringe-se aos ingressos e desembolsos de dinheiro em caixa. No regime de competência, por sua vez, reconhece-se um leque mais amplo de valores no resultado, antes que sejam arrecadados ou pagos.

Os ativos contabilizados são os recursos que a entidade possui, adquiridos a partir de recursos arrecadados que foram retidos e não transferidos a terceiros como benefício, compondo o patrimônio da entidade. Os ativos devem ser capazes de gerar benefícios econômicos presentes ou futuros e devem ser mensuráveis física e monetariamente.

As transações que provocam alterações quantitativas e qualitativas do patrimônio são regidas pelo princípio da oportunidade, sejam elas aumentos ou reduções em itens ativos ou

passivos. “*O princípio da oportunidade refere-se, simultaneamente, à tempestividade e à integridade do registro do patrimônio e das suas mutações, determinando que este seja feito de imediato e com a extensão correta, independentemente das causas que as originam*” (CFC, resolução 750, art. 6º in CRCSP, 1999 p. 22). Contudo, as variações quantitativas estão associadas a períodos de tempo, identificando a competência, enquanto as qualitativas ficam restritas apenas às transações. Isto não quer dizer que variações quantitativas não estejam sujeitas à aplicação do princípio da oportunidade. “*O princípio da oportunidade exige a apreensão, o registro e o relato de todas as variações sofridas pelo patrimônio de uma entidade, no momento que elas ocorreram*” (CFC, Res. 774 § 2.3.1 in CRCSP, 1999 p. 35). Portanto, a inclusão ou não de receitas e despesas na apuração do resultado do exercício, causando variações quantitativas no patrimônio, depende da aplicação do princípio da oportunidade.

No governo existe a tendência de assumir a ausência de vinculação entre a receita e a despesa. Talvez isso se deva ao fato de os impostos constituírem a principal fonte de arrecadação governamental<sup>1</sup>. Admitindo ser possível o uso do regime (princípio) de competência, teoricamente a receita governamental teria dois momentos possíveis para o seu reconhecimento: o primeiro seria o lançamento da receita, ou seja, o momento em que uma transação de tributação (que é compulsória) ocorre; o segundo conceito levaria em conta a contra-prestação de serviços ou a entrega de bens, de forma análoga à realização verificada no setor privado. A receita seria reconhecida na medida em que os bens e serviços fossem entregues. Essa não é uma abordagem aceita na contabilidade governamental nem no direito financeiro, em virtude da dificuldade de se estabelecer uma relação de causa e efeito entre a receita e a despesa, devido à ausência de especificidade do benefício em relação à receita que em muito pode anteceder-lo. Se um recurso financeiro for considerado pela gestão autorizadora (orçamentária), mesmo que não tenha sido arrecadado, é possível que um gasto ocorra sem que haja disponibilidade. Este critério é menos conservador que o critério de caixa.

O termo “despesa” tem sido utilizado indiscriminadamente para referir-se a todo o tipo de gasto governamental. Esse termo tem configurações bem diferentes sob o regime de competência econômica. O regime de competência não reconhece as despesas pelo gasto dos ativos ou assunção de passivos, mas pela sua relação com a receita auferida no período. Um gasto pode ocorrer como retribuição a um benefício gerado para a produção de receitas que, talvez, só possam ser incorporadas definitivamente ao patrimônio em períodos futuros, quando então seria reconhecida a despesa. No setor privado, a depreciação é o melhor exemplo de despesa reconhecida unicamente no regime de competência e incorrida para a consecução da receita reconhecida.

De acordo com o IFAC (2000 § 253) a utilização do regime de competência:

- Permite que o governo demonstre *accountability* no uso dos recursos.
- Permite que o governo demonstre *accountability* pelo uso de todos os ativos e passivos reconhecidos nas demonstrações contábeis.
- Mostra como o governo está financiando suas atividades e satisfazendo suas necessidades de caixa.
- Permite que os usuários avaliem a capacidade de financiamento contínuo do governo e sua capacidade de honrar passivos e contratos.

---

<sup>1</sup> Impostos: para definição e explicação da não afetação vide Cláudio Martins, 1988: 139-140.

- Demonstra a posição financeira do governo e suas mudanças.
- É útil na avaliação do desempenho do governo em termos de custo dos serviços, eficiência e realizações.

A principal desvantagem do regime de competência reside no custo e complexidade da informação gerada.

## 6 Discussão

A equação (5) pode ser expandida analiticamente da seguinte forma:

$$AF + ANF = PFu + PFi + PL \quad (6)$$

onde,

AF = ativos financeiros,

PFu = passivos de funcionamento,

PFi = passivos de financiamento (dívida),

PL = patrimônio líquido.

Essa é uma posição de “estoques” patrimoniais. Se quiséssemos uma visão dinâmica poderíamos assumir o seguinte:

$$\Delta AF + \Delta ANF = \Delta PFu + \Delta PFi + \Delta PL \quad (7)$$

Substituindo (2) em (7) temos

$$\Delta AF + \Delta ANF \equiv \Delta PFu - RO + \Delta PL \quad (8)$$

Considerando que a variação nos ANF possa ser atribuída ao IB (4), podemos isolar o RO da seguinte forma:

$$RO \equiv (\Delta PFu - \Delta AF) - IB + \Delta PL \quad (9)$$

Portanto, a geração de superávits orçamentários (financeiros) e a conseqüente redução do endividamento pode ser obtida através de três caminhos:

- redução do “capital de funcionamento” (PFu – AF),
- redução dos ativos não financeiros (estoques, bens, equipamentos, instalações, etc) ou,
- aumento no patrimônio.

A primeira alternativa é difícil, pois tanto a arrecadação quanto os compromissos de funcionamento (tais como folha de pagamento, material de consumo, utilidades públicas) tem pouca margem de manobra política.

A redução nos investimentos apresenta-se como uma saída para a amortização do passivo de financiamento, haja vista que o governo não conta com integralização de capital para o aumento do PL - a última das três formas para a redução do endividamento.

Para validar essa tese de que a redução no investimento contribui para um melhor desempenho financeiro, foram levantados dados municipais sobre o resultado orçamentário e investimento bruto e ponderados sobre o Produto Interno municipal. Estes dados foram submetidos a procedimentos estatísticos.

A tabela 1 indica diferença apenas nos resultados orçamentários entre regiões no ano de 2004. Não há diferença nos demais anos para o resultado orçamentário, tampouco para o investimento bruto entre municípios de regiões diferentes, conforme evidencia a tabela 2.

**Tabela 1** – ANOVA do resultado orçamentário pelo PIB dos municípios brasileiros entre regiões de 2002 a 2004.

| Ano  | F      | Sig.  |
|------|--------|-------|
| 2004 | 0,585  | 0,674 |
| 2003 | 14,816 | 0,000 |
| 2002 | 10,231 | 0,000 |

**Fonte:** elaboração dos autores com base nos dados FINBRA, STN e IBGE.

**Tabela 2** – ANOVA do investimento bruto pelo PIB dos municípios brasileiros entre regiões de 2002 a 2004.

| Ano  | F     | Sig.  |
|------|-------|-------|
| 2004 | 4,477 | 0,001 |
| 2003 | 8,916 | 0,000 |
| 2002 | 7,448 | 0,000 |

**Fonte:** elaboração dos autores com base nos dados FINBRA, STN e IBGE.

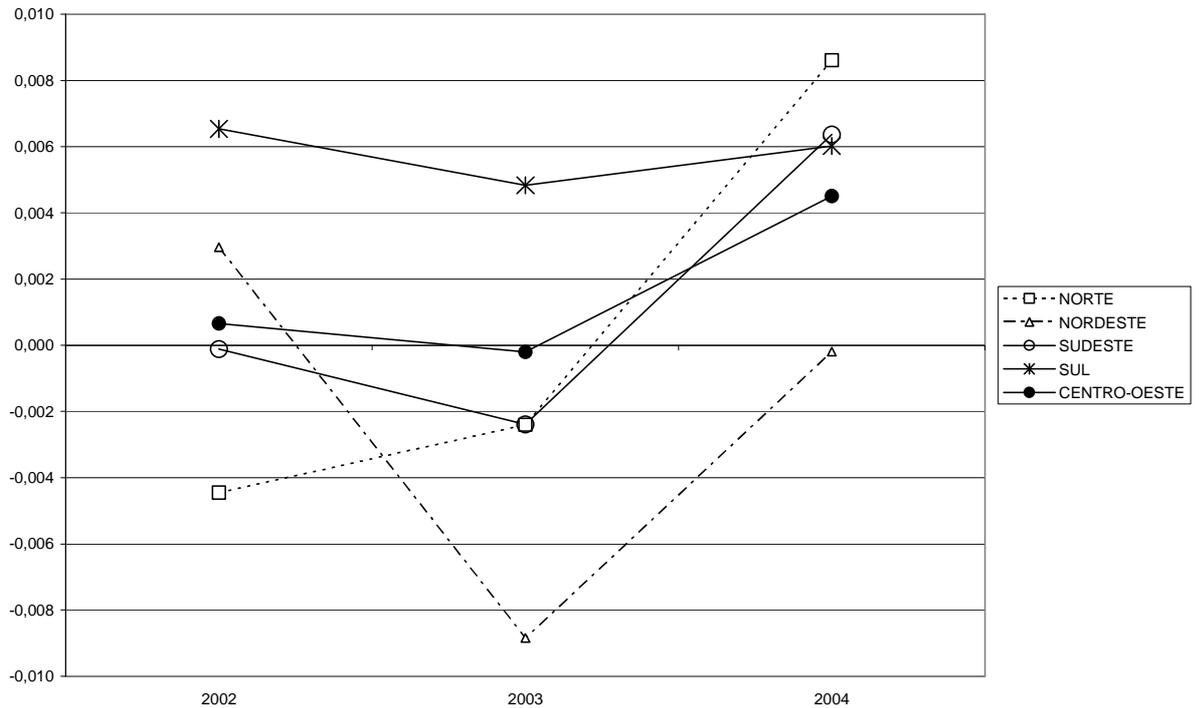
A análise das médias de resultados orçamentários e de investimentos brutos pelo PIB dos municípios (tabelas 3 e 4) parece confirmar uma assimetria entre as variáveis nas unidades federativas municipais para os anos de 2002, 2003 e 2004.

**Tabela 3** – Evolução do resultado orçamentário pelo PIB dos municípios brasileiros por região

| Região       | 2002 |        |               | 2003 |        |               | 2004 |       |               |
|--------------|------|--------|---------------|------|--------|---------------|------|-------|---------------|
|              | n    | Média  | Desvio Padrão | n    | Média  | Desvio Padrão | n    | Média | Desvio Padrão |
| NORTE        | 401  | -0,004 | 0,034         | 342  | -0,002 | 0,022         | 271  | 0,009 | 0,085         |
| NORDESTE     | 1609 | 0,003  | 0,045         | 1464 | -0,009 | 0,059         | 1227 | 0,000 | 0,201         |
| SUDESTE      | 1560 | 0,000  | 0,013         | 1445 | -0,002 | 0,019         | 1334 | 0,006 | 0,097         |
| SUL          | 1157 | 0,007  | 0,043         | 1131 | 0,005  | 0,059         | 1078 | 0,006 | 0,080         |
| CENTRO OESTE | 428  | 0,001  | 0,018         | 385  | 0,000  | 0,015         | 373  | 0,005 | 0,013         |
| Total        | 5155 | 0,002  | 0,035         | 4767 | -0,002 | 0,046         | 4283 | 0,004 | 0,128         |

**Fonte:** elaboração dos autores com base nos dados FINBRA, STN e IBGE.

A evidencia da assimetria fica mais clara nos gráficos 1 e 2.

**Gráfico 1** – Evolução do resultado orçamentário pelo PIB dos municípios brasileiros.

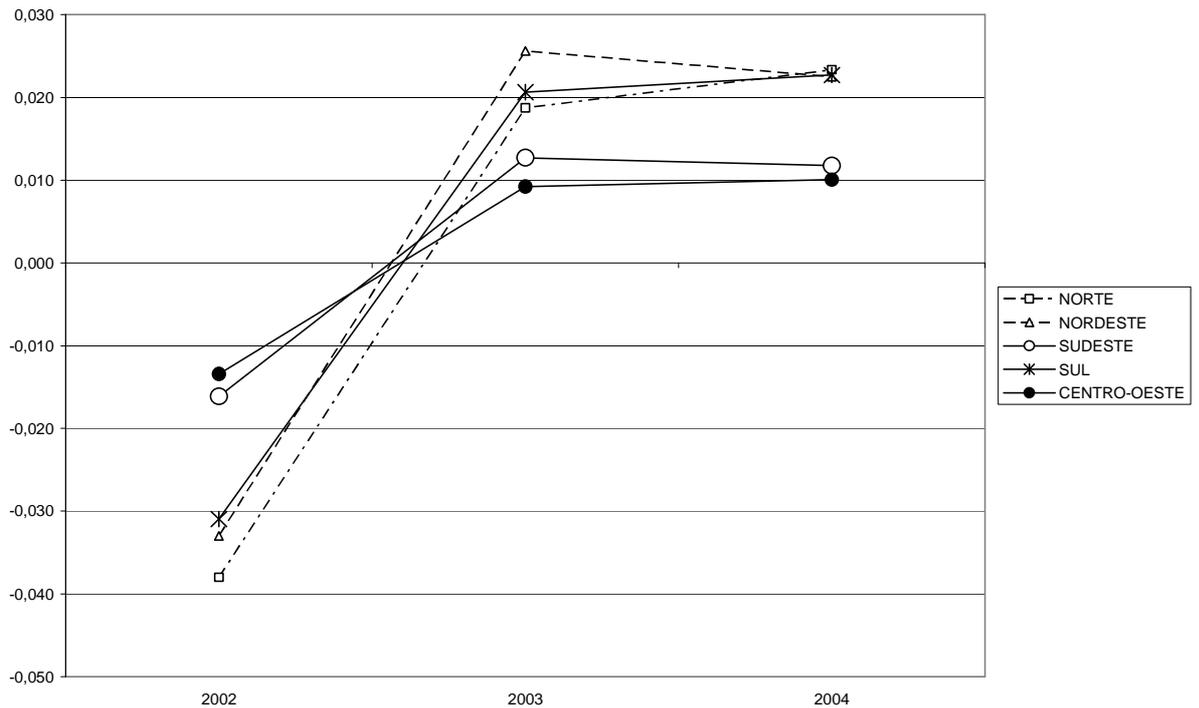
**Fonte:** elaboração dos autores com base nos dados FINBRA, STN e IBGE.

**Tabela 4** – Evolução do investimento bruto pelo PIB dos municípios brasileiros por região

| Região       | 2002        |               |               | 2003        |              |               | 2004        |              |               |
|--------------|-------------|---------------|---------------|-------------|--------------|---------------|-------------|--------------|---------------|
|              | n           | Média         | Desvio Padrão | n           | Média        | Desvio Padrão | n           | Média        | Desvio Padrão |
| NORTE        | 401         | -0,038        | 0,144         | 342         | 0,019        | 0,023         | 271         | 0,023        | 0,098         |
| NORDESTE     | 1609        | -0,033        | 0,059         | 1464        | 0,026        | 0,059         | 1227        | 0,023        | 0,052         |
| SUDESTE      | 1560        | -0,016        | 0,016         | 1445        | 0,013        | 0,013         | 1334        | 0,012        | 0,012         |
| SUL          | 1157        | -0,031        | 0,212         | 1131        | 0,021        | 0,119         | 1078        | 0,023        | 0,153         |
| CENTRO OESTE | 428         | -0,013        | 0,014         | 385         | 0,009        | 0,010         | 373         | 0,010        | 0,017         |
| <b>Total</b> | <b>5155</b> | <b>-0,026</b> | <b>0,114</b>  | <b>4767</b> | <b>0,019</b> | <b>0,067</b>  | <b>4283</b> | <b>0,018</b> | <b>0,086</b>  |

**Fonte:** elaboração dos autores com base nos dados FINBRA, STN e IBGE.

**Gráfico 2** – Evolução do Investimento Bruto pelo PIB dos municípios brasileiros por região de 2002 a 2004.



**Fonte:** elaboração dos autores com base nos dados FINBRA, STN e IBGE.

Entretanto, uma correlação inversa entre investimento e resultado orçamentário não se confirma em todas as regiões, conforme os dados apresentados na tabela 5:

**Tabela 5** – Correlação de Pearson entre resultado orçamentário e investimento bruto pelo PIB dos municípios brasileiros entre regiões de 2002 a 2004.

|              | 2002  | 2003  | 2004  |
|--------------|-------|-------|-------|
| NORTE        | 0,05  | -0,38 | 0,90  |
| NORDESTE     | -0,15 | -0,72 | -0,47 |
| SUDESTE      | 0,18  | -0,32 | -0,03 |
| SUL          | 0,22  | 0,17  | 0,16  |
| CENTRO-OESTE | 0,26  | -0,29 | 0,01  |

**Fonte:** elaboração dos autores com base nos dados FINBRA, STN e IBGE.

## 7 Considerações finais

Neste trabalho procurou-se destacar as conseqüências patrimoniais da gestão financeira. A tradição histórica e a simplicidade da gestão dos meios orçamentários têm sido razões apresentadas para uma marginalização de sistemas mais compreensivos de informação contábil governamental.

Algumas contribuições acadêmicas sugeriram a ampliação da aplicação do princípio da oportunidade na contabilidade governamental que poderiam associar a *accountability* operacional à já consagrada *accountability* ou responsabilidade financeira.

Apesar das limitações nas informações patrimoniais e das demais limitações expostas é possível perceber uma assimetria nas curvas das médias dos resultados financeiros e dos investimentos brutos ponderados pelo PIB em todas as regiões brasileiras. Também a correlação, embora não tão unânime perante as hipóteses, confirma algumas associações inversas entre essas variáveis.

Como sugestão para futuros estudos, talvez seja interessante se investigar os mesmos fenômenos com o isolamento das transferências intergovernamentais a fim de elucidar assimetrias advindas da partilha da função estabilizadora com governos locais desassociada da função alocativa do governo central.

## 8 Referências bibliográficas

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. 523 p.

BRASIL. Lei nº 4536 de 28 de Janeiro de 1922. Organiza o Código de Contadoria da União.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas de Direito Financeiro e para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8666. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

\_\_\_\_\_. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

BRUN, Alessandro de & MONETTI, Ugo. **Trattato di Contabilità di Stato**. Milano: Società Editrice Libreria, 1921. 944 p.

CRCSP. Os Princípios Fundamentais de Contabilidade. 26ª ed. 1999. 211 p.

D'ÁURIA, Francisco. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942.

\_\_\_\_\_. **Ciência das Finanças Teoria e Prática**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947. 517 p.

\_\_\_\_\_. **Cinqüenta Anos de Contabilidade (1903-1953)**. São Paulo: Indústria Gráfica Siqueira S/A, 1953. 360 p.

DORNBUSCH, Rudiger & FISCHER, Stanley. **Macroeconomia**. 5ª ed. Makron: São Paulo, 1991. 930 p.

FILIOS, Vassilios P. The Cameralistic Method of Accounting: A Historical Note. **Journal of Business Finance & Accounting**. Oxford: Autumn 1983. Vol 10, Iss. 3. pg. 443-451.

FMI. **Government Finance Statistics Manual**. Washington: IMF, 2001. 185 p.

FORRESTER, David. **An Invitation to Accounting History**. Disponível em <http://accfinweb.account.strath.ac.uk/df/b2.html>. Acesso em 31.8.2003

GASB. Basic Financial Statements—and Management's Discussion and Analysis—for State and Local Governments. Statement No. 34. GASB: Norwalk, CT, Jun. 1999.

IBGE. **PIB dos Municípios Brasileiros**. 2007. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004/default.shtm>

- IFAC. Governmental Financial Reporting. Accounting Issues and Practices. **IFAC Public Sector Committee – Study 11**. New York: IFAC May 2000. 284 p.
- MARTINS, Cláudio. **Compêndio de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 1988. 320 p.
- MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. 370 p.
- MONSEN, Norvald Nitraë. The case for cameral Accounting. **Financial Accountability & Management**. Oxford: Feb 2002. Vol. 18, Iss. 1, p. 39-72.
- OLIVEIRA, Manoel Marques. **Lições de Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1958. 444 p.
- PETRI, Nelson. Análise de Resultados no Setor Público. **Tese de Doutorado**. São Paulo: FEA-USP, 1987.
- PREMCHAND, Aaron. **Effective Government Accounting**. Washington: International Monetary Fund, 1995.
- RAVANELLO, Holy. A Consolidação dos Balanços Públicos – Seus fundamentos e aspectos teóricos. Ed. Universitária. **Tese**. Porto Alegre, 1958. 95 p.
- RUPPEL, Warren. **GAAP for Governments 2001**. Interpretation and Application of Generally Accepted Accounting Principles for State and Local Governments. New York: John Wiley & Sons, 2001, 582 p.
- STN. Finanças do Brasil – **Dados Contábeis dos Municípios**. 2007. Disponível em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)