

A DIFICULDADE DE ALINHAMENTO ENTRE A CONTABILIDADE PÚBLICA BRASILEIRA E O *GOVERNMENT FINANCE STATISTICS* – GFS

Autor: Fernando do Nascimento Lock¹

José Alexandre Magrini Pigatto²

RESUMO

O Fundo Monetário Internacional - FMI em 2001 apresentou o *Government Finance Statistics* - GFS, um sistema especialmente concebido para a análise fiscal que surgiu da necessidade de comparabilidade e avaliação transnacional da situação governamental, o qual é alimentado com os dados gerados pela Contabilidade Governamental.

Os esforços internacionais na contabilidade pública convergem para uma melhor evidenciação dos elementos patrimoniais do Estado suscitando um uso maior do regime de competência econômica pelo registro oportuno e tempestivo das transações que causam suas variações.

O GFS fundamenta-se no regime de competência econômica, porém deve-se atentar para as peculiaridades do setor governo.

Palavras-chave: *Government Finance Statistics* – GFS; Contabilidade Pública; Contabilidade Governamental.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis – UFSM, Especialista em Contabilidade e Controladoria – UFPE, Mestre em Gestão Pública – UFPE, Professor do Departamento de Ciências Contábeis da UFSM. (fernandolock@smail.ufsm.br)

² Bacharel em Ciências Contábeis – FEA/USP, Mestre em Controladoria e Contabilidade – FEA/USP, Auditor Interno da Universidade de São Paulo. (pigatto@usp.br)

SUMÁRIO: 1 Introdução - 2 O modelo GFS - 3 O modelo de contabilidade governamental brasileiro - 4 A dificuldade de Alinhamento - 5 Considerações finais - 6 Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Existem basicamente três sistemas contábeis que fornecem informações sobre a condição das finanças públicas, a saber: a Contabilidade Governamental ou Pública, as Estatísticas Financeiras do Governo – *Government Finance Statistics* (FMI, 2001, § 3.35 e § 3.35) e a Contabilidade Nacional ou Social.

As contas nacionais são medidas pela Contabilidade Nacional, que é um sistema que compila estatísticas agregadas do produto nacional, da renda nacional, do consumo, da acumulação, bem como do comércio exterior. Trata-se de uma metodologia para registrar e quantificar os agregados macroeconômicos de uma forma coerente e sistemática utilizando as partidas dobradas. A entidade a ser evidenciada pela Contabilidade Nacional é, portanto, uma nação. No Brasil está a cargo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística - FIBGE.

O setor governo é apenas uma parte da Contabilidade Nacional. O GFS é um sistema que foi concebido para a análise fiscal e surgiu da necessidade de comparabilidade e avaliação transnacional da situação governamental. Ele utiliza quase que a mesma base do Sistema de Contas Nacionais, todavia, a entidade evidenciada é o setor governo. Como foi elaborado pelo FMI, que é um organismo multilateral, caracteriza-se por ser um sistema com um padrão analítico e estrutural sugerido, mas que, obviamente depende da legislação e normatização financeira nacional para ser adotado.

Luder (2000, p. 117), alerta que “a comparabilidade através de índices entre países requer um certo grau de padronização transnacional na definição e procedimentos de determinação de déficit e dívida.”

O sistema de Contabilidade Governamental de um determinado país gerará as informações da base de dados do GFS.

O sistema GFS parte do pressuposto de que a contabilidade governamental pode não apresentar a sofisticação necessária para desempenhar essa tarefa analítica (FMI, 2001, § 1.5). Tal afirmação ratifica a reação do *International Federation of Accountants* – IFAC, o qual buscou uma harmonização das práticas contábeis aplicadas ao setor governamental numa escala global. Neste espírito foram elaborados pronunciamentos, os *International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS.

Este trabalho pretende apresentar as dificuldades de alinhamento entre a Contabilidade Pública e o *Government Finance Statistics* – GFS. Por meio de uma pesquisa exploratória no conceito de Gil (2002), a qual tem a finalidade de ampliar o conhecimento sobre o tema, tomando-se por base a legislação e publicações atinentes ao assunto.

Este trabalho está estruturado em mais dois tópicos além desta introdução. No segundo tópico, é apresentado o modelo GFS. No terceiro tópico, é apresentado o modelo de contabilidade governamental brasileiro. E ao final serão apresentadas as considerações finais e a bibliografia utilizada.

2. O MODELO GFS

Dificuldade no alinhamento entre a contabilidade pública e os compiladores das estatísticas macroeconômicas já foi observada na Comissão Européia:

Várias questões de contabilidade pública, peculiares à situação de cada país tiveram de ser arbitradas pela EUROSTAT, para possibilitar que os relatórios semestrais fossem utilizados nas avaliações macroeconômicas da Diretoria Econômico-Financeira da Comissão e, mais particularmente, para que esta decidisse sobre a existência de déficit excessivo ou de risco de déficit excessivo, conforme estabelecido no art. 104 do tratado de Maastricht. (Palatnik & Silveira, 2001, p. 3).

A análise do GFS sobre as finanças públicas enfoca principalmente o tamanho do setor público³, sua contribuição na demanda agregada, nos investimentos e na poupança. Também analisa o impacto da política fiscal sobre a economia, incluindo o uso de recursos, condições monetárias, endividamento, carga tributária, proteção tarifária e o déficit ou superávit da seguridade social.

Por sua vez, o GFS analisa atualmente dois fluxos: o das transações e outros fluxos econômicos. As transações são classificadas em receita, despesa, aquisição líquida de ativos não financeiros, aquisição líquida de ativos financeiros e incorrência líquida de passivos. Todas as transações de receita e despesa resultam em mudança na riqueza líquida (patrimonial), enquanto as variações nos outros fluxos econômicos não provocam tais mudanças.

2.1. Foco da Mensuração do GFS

O foco da mensuração do GFS centra-se sobre os fluxos, os ativos, os passivos e a riqueza líquida (patrimônio) que devem ser valorizados a preços correntes de mercado. Porém, o mesmo FMI reconhece que o passo mais difícil na implementação do seu sistema é a coleta de um conjunto completo de informações a respeito dos estoques de ativos não financeiros mantidos num determinado momento, bem como, sua avaliação a preços correntes de mercado (FMI, 2001, § 1.33).

A princípio o GFS deveria cobrir todas as entidades que materialmente, possam interferir na política fiscal do governo.

2.2. Fluxos e Estoques no GFS

Os estoques consistem nas unidades de ativos e passivos detidos pela entidade numa determinada data, os quais implicam numa riqueza líquida. Os fluxos e os estoques se integram de forma que o estoque final de um

³ O setor público é definido abrangendo além das entidades governamentais de direito público, aquelas de direito privado, controladas por ele, tanto do setor financeiro, como do não financeiro (FMI, 2001, § 2.62)

determinado item consista da soma do estoque inicial com o fluxo líquido daquele item no período considerado.

2.3. Transações

O FMI define “transação” como uma interação entre duas ou mais unidades econômicas por acordo mútuo ou uma ação dentro de uma unidade que seja analiticamente útil. Mútuo acordo significa que existe o conhecimento prévio das unidades, mas não implica em transação voluntária, por exemplo, o pagamento de tributos é imposto por força da lei (FMI, 2001, § 3.5).

Cada transação é também uma permuta ou uma transferência, por exemplo, o fornecimento de bens, serviços, ativos a uma segunda unidade econômica e o recebimento de um destes itens pelo mesmo valor consiste em uma troca. Gastos com pessoal e encargos, a incorrência de juros, a venda de edificações são transações de troca. Para uma transação ser considerada uma transferência, uma das unidades fornece bens, serviços, ativos ou trabalho a uma segunda unidade sem que haja a entrega de qualquer um destes itens, por qualquer valor, simultaneamente, a título de retorno. Os tributos e a maioria das contribuições sociais impostas pelos governos são transferências compulsórias impostas por eles. Os subsídios, os benefícios da seguridade social são transferências das unidades do governo para unidades familiares ou corporativas (FMI, 2001, § 3.7).

2.4. Outros Fluxos Econômicos

Outros Fluxos Econômicos são tratados como mudanças no volume ou valor de um ativo ou passivo que não resultam de uma transação. As mudanças de volume são tratadas assim mesmo. Já a mudança de valor é descrita como ganho ou perda na manutenção (*holding gains and losses*) (FMI, 2001, § 3.25). As mudanças de valor, com a conseqüente mudança na riqueza líquida são o resultado na variação dos preços daqueles ativos e passivos, incluindo alterações na taxa de câmbio.

2.5. Estrutura Analítica

A estrutura de análise do GFS de 2001 difere significativamente daquela do GFS de 1986. Neste sistema, as contas eram mantidas sob regime de caixa. A nova estrutura facilita uma avaliação mais abrangente do impacto da atividade econômica e da sustentação da política fiscal.

... a introdução do regime de competência do balanço com os fluxos para o comportamento do governo deve ser determinado no contexto de sua restrição orçamentária intertemporal. Por exemplo, uma política governamental não será sustentável se reduzir muito sua riqueza líquida. A estrutura também fornece uma base melhor para monitorar a eficiência na alocação e uso dos recursos governamentais (FMI, 2001, § 4.3).

A estrutura analítica é composta basicamente de quatro demonstrativos. Três deles podem ser combinados para demonstrar que todas as mudanças nos estoques resultam dos fluxos:

1. Demonstração das Operações do Governo
2. Demonstração dos Outros Fluxos Econômicos
3. Balanço Patrimonial
4. Fluxo de Caixa

2.5.1. Demonstração das Operações do Governo

A Demonstração das Operações do Governo resume-se às operações do governo num dado período. As transações são mudanças nos estoques a partir de interações de comum acordo entre unidades econômicas (ex. famílias, governo, empresas). As transações podem se dar no ambiente intra-institucional, sem que haja uma outra unidade, como no caso do consumo de

capital fixo (depreciação). As transações compõem a maior parte dos eventos compreendidos na política fiscal. Nesta demonstração surgem dois importantes resultados analíticos: a receita diminuída da despesa origina o *Resultado Operacional Líquido*, que é uma medida fiscal de alcance mais amplo a respeito da sustentação das operações governamentais. Deduzindo-se do mesmo a aquisição líquida de ativos não financeiros resultam os *Empréstimos Líquidos*, que é, portanto, uma medida indicativa do montante de recursos alocados pelo governo a disposição de outros setores da economia ou o montante gerado por outros setores que ele está utilizando (FMI, 2001, § 4.15).

O *Resultado Operacional Bruto* é obtido pela inclusão do consumo de capital fixo (depreciação) ao Resultado Operacional Líquido. O consumo de capital fixo pode não ser de fácil obtenção, obrigando à utilização do resultado bruto. Todavia, o resultado líquido é preferível por capturar todos os custos correntes das operações governamentais (FMI, 2001, § 4.18).

A Demonstração das Operações do Governo evidencia três seções:

- Transações de receita e despesa (variações efetivas). Todas as transações que aumentam a riqueza líquida são classificadas como receitas (FMI, 2001, § 4.20). Os principais agrupamentos de receitas são os tributos, a contribuição social e as demais receitas. As operações que reduzem a riqueza líquida são classificadas como despesas (FMI, 2001, § 4.25). A aquisição de um ativo não financeiro (fato permutativo) não é considerada despesa porque não tem efeito sobre a riqueza líquida.
- Transações com ativos não financeiros. Os ativos não financeiros incluem o ativo fixo, estoques, bens valorizáveis e ativos não produzidos (FMI, 2001, § 4.36). Os ativos fixos são bens produzidos que são utilizados repetidas vezes nos processos de produção por mais de um ano. Os estoques são bens mantidos para vendas posteriores, uso na produção ou outro uso posterior. As mudanças nos valores dos estoques figuram na Demonstração dos Outros Fluxos Econômicos. Bens valorizáveis são ativos produzidos que não são usados na produção ou consumo, pelo menos a princípio; são mantidos como estoques de valor ao longo do tempo (FMI, 2001, § 4.39). Por fim, os ativos não produzidos são os ativos

necessários à produção, que não foram produzidos, tais como terras, recursos minerais e certos ativos intangíveis (FMI, 2001, § 4.40).

- Transações com ativos e passivos financeiros. As transações financeiras modificam a composição da posição dos ativos e passivos financeiros do governo. Estas transações são ainda subdivididas em domésticas e externas.

2.5.2. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial do GFS registra os estoques de ativos, passivos e a riqueza líquida do setor governamental num dado período contábil.

A dificuldade em se atribuir valores de mercado a alguns ativos não financeiros do governo gera análises que enfocam somente os ativos financeiros do setor governo, e não a totalidade dos ativos. Assim, a *Riqueza Líquida Financeira* é definida como o total de ativos financeiros diminuídos da totalidade dos passivos (FMI, 2001, § 4.53).

Para o GFS os ativos do governo são aqueles sobre os quais detenha direitos de propriedade e dos quais possa extrair benefícios econômicos pela sua manutenção ou pelo seu uso durante um período de tempo. Ativos não possuídos ou controlados pelo governo e ativos que não tenham valor econômico devem ser excluídos do balanço patrimonial (FMI, 2001, § 4.54).

3. O MODELO DE CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

O código de contabilidade pública de 1922 foi o coroamento de todos os esforços de sistematização e organização empreendidos por Francisco D'áuria e seus colegas na construção de uma contabilidade realmente informativa. Uma das contribuições desse código foi a introdução, na União, do empenho da despesa, a fim de tentar acabar com o problema dos infundáveis períodos adicionais, que já haviam alcançado nove meses. Instituiu-se, como na Itália, o princípio da separação dos exercícios financeiros (D'áuria, 1953, p. 52). Essa

prática implica também na formação de resíduos ou restos o que, já era um expediente presente na tradição cameralista européia.

O código de contabilidade de 1922 também consagrou a divisão da administração pública em dois ramos, em função da gestão dos bens e dos meios. A primeira é a administração patrimonial e a segunda a administração financeira. Assim, o sistema brasileiro instituiu, naquela data, duas formas de tomada e prestação de contas (D'áuria, 1947, p. 386).

A administração financeira compreende a gestão financeira, a execução orçamentária e as operações monetárias dela decorrentes. Os fatos da gestão financeira resumiam-se a três grupos de operações, ou seja, a receita e despesa orçamentária, a receita e despesa extra-orçamentária e os saldos anteriores e atuais (D'áuria, 1947, p. 387)

Os aspectos que limitavam a gestão patrimonial e a sua tomada de contas estavam 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. Neste mesmo sentido D'áuria (1947, p. 494) considerou o patrimônio como 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 estabelecia que, "...não se consideravam fontes de financiamento 'típicas' as rendas próprias e dívidas para com terceiros". Daí, também, a crença de que pouco ou quase nenhuma correlação existisse entre os grupos do ativo e passivo permanente. Essa crença foi fortemente contestada pela "regra de ouro" que estabelece que as receitas de capital devem destinar-se, exclusivamente, ao financiamento dos investimentos.

Desde 1964 a contabilidade pública está regulada pela Lei Complementar nº 4.320, que se caracteriza por ser uma contabilidade orçamentária, ou seja, acompanha a execução da receita e da despesa

autorizadas no orçamento, de forma integrada e analiticamente, segundo a destinação contida na Lei do Orçamento, pelo menos. Essa característica e o fato de submeter-se ao controle externo do Legislativo, quando existente, impõe-lhe a segregação desse acompanhamento por dois módulos autônomos, um orçamentário que acompanha a arrecadação da receita e a execução da despesa em confronto com a previsão e fixação contida na Lei do Orçamento. O segundo é o fluxo financeiro em outro módulo, o financeiro, onde estão segregados todos os ingressos e desembolsos financeiros, compreendendo a movimentação do disponível, dos realizáveis financeiros decorrentes de aplicações, das obrigações financeiras, tais como, resídulos passivos e ingressos, não compreendidos na execução orçamentária. Aqueles valores compreendidos na execução orçamentária circunscrevem-se aos ingressos de receita orçamentária e compromissos com despesas orçamentárias que poderão gerar desembolsos, também, em exercícios futuros. O ativo financeiro líquido poderá significar recursos aplicados em despesas orçamentárias, sem a necessária cobertura quando negativo, ou receitas arrecadadas ainda não aplicadas em despesas orçamentárias, quando positivo, devido ao espaço para a fixação da despesa orçamentária do exercício seguinte.

O fluxo financeiro encerra-se nesses dois módulos, enquanto fatos econômicos são objetos de um terceiro módulo, o patrimonial. Se todas as receitas orçamentárias arrecadas forem gastas, as disponibilidades remanescentes acrescidas do realizável financeiro corresponderão exatamente ao montante do passivo financeiro.

As receitas e despesas orçamentárias podem ter reflexos no ativo e passivo permanentes originando fatos permutativos, que correspondem a variações qualitativas do patrimônio. Tais fatos dizem respeito à incorporação ou desincorporação de estoques de ativos permanentes e de passivos permanentes, a dívida fundada. Todas as receitas e despesas orçamentárias que não afetarem ou ativo permanente ou passivo permanente afetarão o resultado econômico e corresponderão as variações patrimoniais quantitativas.

Petri (1987, p. 5) avançou na pesquisa para o aperfeiçoamento da contabilidade governamental quando questionou 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. 06).

Petri (1987, p. 78) citou o exemplo das obras públicas que usualmente não são ativadas, e que têm como contrapartida aumentos registrados no passivo permanente. Inegavelmente, tal procedimento conduz a um desequilíbrio no saldo patrimonial que não reflete a realidade econômica das entidades de direito público interno. Para o referido mestre sempre que a forma jurídica deixar de retratar a essência econômica a contabilidade deve apoiar-se no seu objetivo de bem informar sustentada nos seus postulados, princípios e convenções, antecipando e ratificando o princípio atualmente em voga, da essência sobre a forma (Petri, 1987, p. 84).

A expansão do Estado, conseqüência do seu intervencionismo agravou o problema do passivo real descoberto (Petri, 1987, 96). O apego à legislação (*Code Law Accounting*) e as altas taxas de inflação conduziram à perda da importância da contabilidade patrimonial no setor governamental. Os resultados patrimoniais ou econômicos e o Balanço Patrimonial encontram-se em situação marginalizada, tanto é assim que a legislação complementar sobre *accountability* governamental enfocou a responsabilidade fiscal, guardando pouco ou nada para a responsabilidade operacional⁴ dos governos.

4. A DIFICULDADE DE ALINHAMENTO

O argumento para a reforma global da contabilidade pública, levando à assunção do regime de competência econômica (*accrual basis of accounting*),

⁴ No sentido sugerido pelo GASBS, nº 34, § 203.

tem sido a consideração da sustentação das políticas fiscais de longo prazo. O modelo GFS do FMI preocupou-se com essa argumentação e apresentou uma proposta contábil que tem como regime preferencial o de competência.

O *International Federation of Accountants* – IFAC, reconhece a preferência dos governos pelo uso do regime de caixa uma vez que ele se aproxima das mensurações, fiscal e monetária, macroeconômicas:

Tradicionalmente os orçamentos governamentais têm sido preparados em regime de caixa. Este foi um dos fatores que conduziu a predominância do regime de caixa na contabilidade governamental. A popularidade do regime de caixa no governo advém da necessidade parlamentar ou de outros representantes do eleitorado, de monitorar a arrecadação ou ingressos tributários e o subsequente gasto, a cada ano pelo governo (IFAC, 2000, p. 23).

Nesta mesma direção, Premchand (1995, p. 54) destaca que a contabilidade em regime de caixa facilita a avaliação do impacto da atividade fiscal.

Do ponto de vista fiscal, a utilização do regime de caixa, ou similar, resulta em geração de superávits, déficits ou equilíbrios orçamentários. Assim, o uso do regime de caixa (ou mesmo o financeiro) tende a considerar a dívida pública como fator chave na sustentação da política fiscal, quer dizer, o estoque que varia em função do resultado financeiro ou da geração de caixa é a dívida pública.

Sob a óptica do financiamento dos déficits de caixa, os empréstimos tornam-se necessários todas as vezes que o fluxo de caixa torna-se negativo, por ocasião da execução orçamentária. O financiamento do déficit orçamentário só pode se dar por duas formas principais, 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 da dívida do Tesouro. No outro caso, o Banco Central compra os títulos

da dívida do Tesouro. Nesta forma de financiamento o Banco Central cria moeda para financiar a compra da dívida – senhoriagem (Dornbush & Fischer, 1991, p. 689). O principal papel a ser desempenhado por uma contabilidade em regime de caixa é auxiliar com suas informações a administração financeira de um governo na tomada de decisões que afetam o crédito e taxa de juros e informar seus efeitos.

A óptica usual de análise fiscal utiliza o resultado primário da execução orçamentária (RPEO), isto é, a diferença entre a receita arrecadada e a despesa empenhada excluídos os compromissos referentes ao serviço e amortização da dívida num dado período. O RPEO tem a capacidade de modificar o endividamento do governo. Esta abordagem fornece informações de natureza financeira e sobre o crédito de maneira rápida e clara. Sua ênfase, contudo, está restrita ao curto prazo.

$$\text{RPEO} = \text{Arrecadação} - \text{Empenhos (não relacionados à dívida)} \equiv \Delta \text{ Dívida}$$

Figura 3 – Resultado primário da execução orçamentária

O argumento “antiendividamento” implícito na geração de RPEO equilibrados ou superavitários é reforçado pela necessidade de geração de poupança interna.

Todo o esforço fiscal empreendido na obtenção de um resultado financeiro (Lei 4.320 art. 85) ou de um resultado primário (da execução orçamentária - RPEO) positivo fica comprometido frente a fatores negativos, sob a dívida que são de difícil controle, tais como oscilações cambiais desfavoráveis, quando o endividamento está ancorado em outra moeda. Outros fatores, tais como ingressos de privatizações e crescimento do PIB, podem contribuir e facilitar o esforço fiscal governamental.

O GFS do FMI sugere uma análise fiscal de longo prazo a partir do uso de um regime de competência no sistema contábil, que serve de base para a elaboração dos indicadores fiscais. O GFS enfatiza o uso do *Resultado Operacional* (RO), preferentemente ao RPEO. Há que se explicar que existe um conceito de déficit ou superávit operacional ligado ao conceito de déficit

primário que é utilizado na Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (Lei Complementar 101). Este resultado é obtido a partir do uso do regime prevalente na execução, segundo o artigo 35 da Lei 4.320, diferentemente do RO, que é apurado pela confrontação de todas as receitas e todas as despesas reconhecidas num dado período.

O RO é acrescido pelas receitas realizadas no período, independentemente da sua arrecadação. Um resultado operacional igual a zero poderia indicar que a receita realizada foi suficiente para cobrir todo o custo do serviço governamental prestado no período em questão. Essa interpretação, contudo, sugere que o esforço fiscal de arrecadação se correlaciona com a prestação dos serviços públicos, e esta tese não foi esposada, tampouco provada no direito financeiro. O estoque patrimonial relacionado ao RO, que é um fluxo, assume, no jargão do FMI, o significado de riqueza líquida (RL). O uso do regime de competência no GFS enfatiza a manutenção do capital: a manutenção da capacidade de geração de benefícios à população.

Numa análise à luz dos conceitos emanados pelo FMI, o patrimônio público se estrutura da seguinte forma:

Ativo financeiro (AF)	Passivo financeiro (PF)
Ativo não financeiro (ANF)	Riqueza líquida (RL)

Figura 4 – Grupos de contas - GFS

Daí,

$$\Delta AF + \Delta ANF = \Delta PF + \Delta RL$$

onde,

$$RO = \Delta RL$$

O regime de competência, incluindo no seu conceito o princípio da competência e o princípio da oportunidade⁵, diferencia-se do regime de caixa no tratamento das transações com bens de capital e dos passivos que não

⁵ A literatura Norte-americana trata os princípios da competência e da oportunidade como conceitos (*matching concept* e *timeliness concept*).

sejam dívidas. Por exemplo, a variação patrimonial derivada dos aumentos em passivos referentes às aposentadorias deveria ser registrada como despesa e levada ao resultado patrimonial no momento em que o passivo é incorrido, mesmo que nenhum pagamento tenha sido realizado. Este procedimento é diferente do empenhamento dos gastos com transferências a pessoas, que consideram apenas o gasto corrente. No caso dos bens de capital, o regime de competência reconhece a depreciação (consumo) e não o gasto de capital (aquisição) como despesa. Ingressos da venda de ativos não são reconhecidos como receita no regime de competência.

Assumindo que:

GK = gastos de capital.

RK = receitas da venda de bens de capital.

PND = passivos não relacionados com a dívida fundada líquidos do ativo financeiro (AF), ou seja, passivos que não dívida.

D = depreciação.

IL = investimento líquido = Δ ANF.

ANF = ativos não financeiros (tangíveis e intangíveis).

tem-se o seguinte fluxo:

$$\text{RPEO} \equiv \text{RO} - \text{GK} + \text{D} + \text{RK} + \Delta \text{PND}$$

Figura 5 – Desdobramento do RPEO

Como,

$$\text{IL} = \text{GK} - \text{RK} - \text{D}$$

$$\text{RPEO} \equiv \text{RO} - \text{IL} + \Delta \text{PND}$$

Figura 6 – Viés anti-investimento do resultado primário

A fórmula acima ilustra o viés anti-investimento do resultado primário da execução orçamentária, haja vista que este será tanto maior quanto mais o governo falhar em manter ou repor a sua infra-estrutura.

O regime de competência econômica enfoca não somente a dívida pública, mas também todos os outros estoques patrimoniais que o governo controla. A contabilidade, balizada por um regime financeiro, tem a dívida como parâmetro da sustentação da política fiscal. Teoricamente o regime de competência oferece uma perspectiva mais ampla de análise, quer dizer, segue o princípio da oportunidade no registro de variações patrimoniais, possibilitando o registro dos ativos não financeiros, bem como dos passivos dificilmente capturados, como por exemplo, os previdenciários em formação.

Todavia, um resultado operacional (RO) equilibrado não garante necessariamente sustentação fiscal. Desconsiderando-se a *Golden rule*⁶, um governo poderá estar financiando grandes investimentos com passivos financeiros de funcionamento, que não dívidas de financiamento e o RO não será capaz de demonstrar isso.

Teoricamente, a análise da variação da capacidade operacional do Estado pode ser realizada pelo uso do resultado fiscal (RF). O resultado fiscal é obtido pela exclusão dos investimentos líquidos, do resultado operacional.

$$RF = RO - IL$$

Figura 7 – Resultado fiscal sob a óptica permanente

Um resultado fiscal igual a zero significa que a receita (corrente) foi suficiente para cobrir a despesa da manutenção dos serviços públicos (despesa corrente) e também para financiar a reposição do estoque de capital público depreciado no período.

Manter o Resultado Fiscal no longo prazo significa também manter o nível de Passivos Financeiros Líquidos constantes. Da figura 4 podemos assumir que:

$$\Delta AF + \Delta ANF = \Delta PF + \Delta RL$$

então,

$$\Delta AF - \Delta PF = + \Delta RL - \Delta ANF$$

como,

$$RO = \Delta RL$$

$$IL = \Delta ANF$$

tem-se:

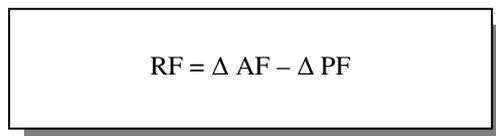
A rectangular box with a thin black border and a light gray drop shadow, containing the equation RF = Δ AF - Δ PF.
$$RF = \Delta AF - \Delta PF$$

Figura 8 – Resultado fiscal sob a óptica financeira

Se o investimento líquido for negativo (quer dizer, a depreciação acrescida do ingresso da venda de bens de capital excede o gasto de capital num período) a política fiscal eventualmente terá permitido a descapitalização governamental. Portanto, o Resultado Fiscal, assim como o Resultado Primário da Execução Orçamentária, contém viés anti-capital, advindo da busca de melhores indicadores obtidos pela redução nos gastos de capital e pela venda de ativos não financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aparentemente os esforços internacionais na contabilidade pública convergem para um mesmo ponto: a melhor evidenciação dos elementos patrimoniais do Estado suscitando um uso maior do regime de competência econômica (*accrual basis of accounting*) pelo registro oportuno e tempestivo das transações que causam suas variações. No Brasil esta ampliação do escopo da contabilidade pública não é nova. O registro das variações patrimoniais qualitativas e quantitativas já era observado na contabilidade italiana da segunda metade do século XIX, bem como na contabilidade pública brasileira de 1922.

O GFS apresentado pelo FMI no ano de 2001, fundamenta-se no regime de competência econômica, porém deve-se atentar para as peculiaridades do setor governo. Por exemplo, existe a tendência no setor governo de assumir a

⁶ Prevista na Constituição Federal do Brasil no art. 167, inciso III.

ausência de vinculação entre a receita e a despesa. Talvez isso se deva ao fato de a tributação constituir a principal fonte de arrecadação governamental.

Um problema maior parece ser o da receita. Através da observância do princípio da competência a receita governamental teria dois momentos possíveis para o seu reconhecimento. O primeiro seria o lançamento da receita, o momento em que uma transação de tributação, que é compulsória, ocorre. O segundo levaria em conta a contra-prestação de serviços ou entrega de bens, de forma análoga à realização verificada no setor privado. A receita seria reconhecida na medida que os bens e serviços fossem entregues. Essa não é uma abordagem aceita nem na contabilidade governamental, tampouco no direito financeiro, em virtude da dificuldade de ser estabelecida a relação de causa e efeito entre a receita e a despesa pela ausência de especificidade do benefício em relação à receita que em muito pode anteceder-lo ou sucedê-lo.

Já o termo despesa tem sido utilizado indiscriminadamente para referir-se a todo o tipo de gasto governamental. Esses termos têm configurações bem diferentes sob o regime de competência econômica. O regime de competência não reconhece as despesas pelo gasto dos ativos, 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 só podem ser incorporadas definitivamente ao patrimônio em períodos futuros, quando então seriam reconhecidos como despesas. No setor privado, a depreciação é o melhor exemplo de despesa reconhecida unicamente no regime de competência, incorrida para a consecução da receita reconhecida no período ou genericamente para atender a todas as receitas ganhas como despesas específicas do período.

O conceito ou princípio da competência (*accrual basis of accounting*) é visto no cenário internacional de forma abrangente como o reconhecimento dos efeitos de transações e outros eventos quando ocorrem, sendo lançados nos registros contábeis e reportados nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem. Na estrutura conceitual brasileira, a competência é tratada como princípio e seu escopo varia em função de outro princípio, ou seja, o da oportunidade. Enquanto o princípio da oportunidade diz respeito à integridade e tempestividade do registro das variações patrimoniais (*timeliness*), o princípio da competência tem haver com a apuração do resultado de um período pela

confrontação das receitas com as despesas que concorreram para gerá-las (*matching*). Portanto, oportunidade diz respeito às transações que geram variações patrimoniais e competência diz respeito aos períodos e as variações que compõe seus resultados.

A partir da abordagem brasileira, o conceito internacional de competência (*accrual basis of accounting*) torna-se híbrido. Os pronunciamentos internacionais são vagos quanto à amplitude do princípio ou conceito da oportunidade implícito na competência. Não existe clareza sobre o que é competência plena ou parcial. Aparentemente, competência plena seria levar todas as receitas e despesas do período para resultado. Porém, isso denota observância plena do princípio de oportunidade. A maior ou menor observância da oportunidade determina a tempestividade e integridade das variações quantitativas que são registradas e levadas a resultado, enfraquecendo ou fortalecendo o regime. Existem inúmeros exemplos, que demonstram que o simples uso do regime de competência genericamente não garante harmonia nas regras contábeis entre um e outro país. Por exemplo, o reconhecimento ou não dos passivos previdenciários em formação ou dos ativos relativos à infra-estrutura viária, bem como sua depreciação, tem tratamentos diferentes de país para país.

Apesar de toda a campanha em torno do uso do regime de competência econômica no governo, a ênfase nos resultados financeiros como a geração de superávits fiscais tem sido intensa. A obtenção de resultados fiscais e resultados primários da execução orçamentária, se positivos podem estar associados a desinvestimentos. Tal descapitalização, dependendo do grau de observância do princípio da oportunidade pode não ser retratada adequadamente no patrimônio. Portanto, a metodologia de análise fiscal deveria contemplar os resultados que se aproximem mais da realidade econômica do governo, ou seja, pelo uso do resultado operacional, econômico ou patrimonial, os quais já estão previstos na Lei 4320/64, dependendo exclusivamente de legislação complementar para ampliar o uso do princípio da oportunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. 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 4536 de 28 de Janeiro de 1922. Organiza o Código de Contadoria da União.

_____. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

_____. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

FMI. **Government finance statistics manual**. Washington: IMF, 2001. 185 p.

D'ÁURIA, Francisco. **Ciência das finanças teoria e prática**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947. 517 p.

_____. **Cinquenta 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.

GASB. Statement No. 34. **Basic Statements - and Management's Discussion and Analysis - for State and Local Governments**. GASB, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IFAC. **IFAC Handbook 2000 – Technical Pronouncements – International Public Sector Accounting Standards**. New York : IFAC, 2000.

LÜDER, Klaus. National Accounting, Governmental Accounting and Cross-Country Comparisons of Government Financial Condition. **Financial Accountability & Management**. Vol.16 nº 2, Maio 2000.

MARTINS, Cláudio. **Compêndio de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 1988. 320 p.

PALATNIK, Beny & SILVEIRA, Ricardo F. Controle de déficit e de dívida na União Européia; reflexões para a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Informe-se**. Nº 30, Agosto de 2001. Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES.

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.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses**. 6 ed. Santa Maria, 2004.

VIANA, Cibilis da Rocha. **Teoria geral da contabilidade**. Porto Alegre: Sulina, 1955. 2 volumes.