

CONTABILIDADE CRIATIVA: como chegar ao paraíso, cometendo pecados contábeis - o caso do governo do Estado de Minas Gerais

Fabício Augusto de Oliveira¹

RESUMO

Este trabalho examina o significado e a prática da *Contabilidade criativa*, enquanto instrumento utilizado pelas administrações públicas e privadas para maquiagem e apresentar resultados mais favoráveis de sua *performance*. Discute suas origens e conceito e avalia, a título de ilustração, três exemplos do governo do Estado de Minas Gerais em que essa prática se manifesta. Conclui que esta, ao induzir os agentes econômicos a erros de avaliação sobre a situação da empresa e do governo, representa uma prática condenável eticamente. Considera que as reformas da Lei 4.320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são indispensáveis para coibir essa prática prejudicial para princípios caros à democracia.

(Palavras-chave: contabilidade, orçamento, finanças públicas, responsabilidade fiscal)

Área Temática: Economia Mineira

¹ Doutor em economia pela UNICAMP e coordenador do Centro de Estudos de Conjuntura Econômica do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

1. O objeto de estudo da Contabilidade

Enquanto ciência, a Contabilidade – pública e empresarial – tem como objeto de estudo o patrimônio das entidades, bem como as causas de suas mutações. Para tanto, vale-se das informações de natureza econômica e financeira que o afetam e que são, contabilmente, registradas na vida econômica das empresas, e, no caso da administração pública, na execução orçamentária.

Os fluxos de compras de matérias-primas, de produtos intermediários, de pagamento de mão-de-obra, das receitas obtidas com a venda de produtos, dos lucros ou prejuízos em que a empresa incorre, transformam-se, no primeiro caso, em relatórios de demonstrações contábeis e de apuração de resultados, que propiciam a identificação dos fatores que alteram seu patrimônio, expresso na composição das contas de seu ativo e passivo. No caso da administração pública, uma vez encerrado o exercício fiscal, balanços orçamentários e financeiros são elaborados para avaliar como o patrimônio foi afetado – negativa ou positivamente – e identificar os elementos que contribuíram para tanto.

Nessa perspectiva, a Contabilidade representa um instrumento fundamental para orientar as decisões das administrações – pública e privada – no tocante à escolha de medidas que devem ser adotadas para explorar melhores oportunidades, corrigir rumos, promover ajustes e garantir a obtenção de melhores resultados. Ao elencar e mensurar os elementos que afetam o patrimônio, a Contabilidade fornece condições para o administrador identificar decisões tomadas no passado que se revelaram ou não bem-sucedidas e para reorientar as atividades da empresa, visando melhorar sua *performance*; e, no caso do administrador público, para este identificar as principais fontes de pressões de gastos e de desequilíbrios das contas do governo e adotar medidas eficiente para sua correção.

Para que tudo isso se torne possível, alguns requisitos são essenciais: as normas contábeis não deveriam deixar espaços para a inclusão de elementos de subjetividade na definição de critérios para a classificação dos eventos econômicos – receitas, despesas, dívida etc. -, que modificam os resultados da empresa por meio da maquiagem dos dados, induzindo analistas e auditores a erros de avaliação. No caso da administração pública, além dessas exigências, princípios do orçamento devem ser rigorosamente respeitados, como os da universalidade, do orçamento bruto, da não-afetação das receitas, entre outros, para não mascarar resultados e também impedir que os administradores públicos transformem a Contabilidade e a prestação de contas em instrumentos voltados para apresentar resultados que não condizem com a realidade. É a este artifício que, modernamente, se dá o nome de *Contabilidade criativa*.

2. A Contabilidade criativa: origem e significado

A *Contabilidade criativa* encontrou espaços para prosperar tanto no campo empresarial como no da administração pública, devido, de um lado, à flexibilidade das normas contábeis, que permitem a utilização de diversos critérios para contabilizar um mesmo fato econômico; e, de outro, às brechas existentes na legislação que trata da contabilidade pública (no Brasil, a Lei 4.320, de 17/03/1964 e seus desdobramentos), que ainda não conseguiu produzir uma padronização criteriosa de classificação das contas públicas, nem estabelecer critérios menos permeáveis ao manejo dos administradores públicos para produzir resultados que consideram mais vantajosos para suas pretensões políticas ou para escapar de situações que podem prejudicá-los.

De acordo com Kraemer (2010), “... o termo [*Contabilidade criativa*] é de origem anglo-saxônica [e consiste em] uma maquiagem da realidade patrimonial de uma entidade, decorrente da manipulação dos dados contábeis de forma intencional, para se apresentar a imagem desejada pelos

gestores da informação contábil”. Para essa autora, apoiada em diversos estudos realizados sobre o tema, a prática da *Contabilidade criativa* tem se generalizado tanto na administração privada como pública, configurando-se como uma prática “enganosa e indesejável”.

No caso do setor privado, essa prática se intensificou muito a partir da década de 1990, quando se descobriu que várias grandes empresas estavam “maquiando” e fraudando seus balanços para apresentar resultados favoráveis. No Brasil, talvez o melhor exemplo seja o do Banco Nacional, que, durante anos conseguiu driblar os olhares “negligentes” do Banco Central e enganar os investidores, ostentando resultados espetaculares em seus balanços, por meio de fraudes contábeis, até tombar diante de dificuldades crescentes para continuar levando à frente essa farsa. No plano internacional, vários casos, nessa época, como os da WorldCom, da Xerox, da Merck e da Enron, entre outros, levaram à perda de confiança do mercado no que é conhecido pelos profissionais da área como “princípios de contabilidade geralmente aceitos”, e também nos auditores, assessores e analistas que não detectaram os problemas existentes ou foram coniventes com a maquiagem realizada.

Em se tratando da administração pública, tal prática também se acentuou a partir desta mesma década, quando o compromisso com o equilíbrio das contas públicas se tornou vital para assegurar o sucesso do programa de estabilização, o Plano Real, lançado em 1994, e dos governos, nos três níveis – federal, estadual e municipal – começou a ser exigido não somente a geração de superávits fiscais primários elevados para reverter a trajetória de crescimento da relação Dívida/PIB, como vários instrumentos de controle de seus gastos passaram a ser criados, juntamente com a instituição de um sistema de penalizações para garantir seu cumprimento.

Iniciados com a aprovação da Lei Rita Camata I, em 1995 (LC 82/95), que estabeleceu o teto de 60% para os gastos com pessoal (GP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) dos governos subnacionais, estes instrumentos de controle foram, posteriormente, ampliados e estendidos para outras variáveis fiscais, como a que se refere aos níveis de endividamento, até que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000 (LC 101/2000) reuniu e aprimorou os existentes, introduziu novos instrumentos de controle e estabeleceu uma série de medidas punitivas em caso de seu descumprimento, visando garantir o compromisso dos governos com uma gestão fiscal responsável.²

Desde a edição da Lei Rita Camata I, a maioria dos estados, e provavelmente dos municípios brasileiros, passou a lançar mão de artifícios propiciados pelo que se entende como *Contabilidade criativa*: para garantir o atingimento dos limites estabelecidos para os gastos com pessoal, essa conta do orçamento passou a ser “esvaziada” e substituída por outra, a de “serviços terceirizados”, que nada mais significam do que “gastos com pessoal”, mas que, diante da ausência de melhor normatização da matéria, passaram a ser apropriados em outra rubrica, desinflando o indicador GP/RCL e, em vários casos, garantindo o enquadramento da administração nos limites previstos na Lei. Tal prática, ainda que limitada posteriormente pelo aprimoramento da Lei Camata II (LC 96/99), teve suas forças renovadas com a promulgação da LRF, em 2000, a qual levou os governos, nos três níveis, a explorá-la com maior empenho, visando, por um lado, escapar das penalidades previstas, e a desfrutar, de outro, prêmios e incentivos nela contemplados, em caso de seu cumprimento, não raro contando com a anuência dos órgãos encarregados do controle interno e externo, casos do Legislativo e dos Tribunais de Conta, por exemplo.

² Embora a LRF tenha importância no disciplinamento das regras para uma gestão fiscal responsável, deve-se à Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, aprovada em outubro de 2000 (Lei 10.028/00), que estabeleceu punições administrativas, prisionais e pecuniárias para os infratores, a principal responsabilidade pelo seu cumprimento.

Do lado do governo federal tornou-se prática rotineira o uso de expedientes para mascarar o resultado das contas públicas no exercício fiscal, por meio do adiamento do pagamento de despesas liquidadas e de sua transferência para a conta “Restos e Pagar”; de atrasos voluntários no pagamento das restituições do Imposto de Renda; e, em 2009, para lembrar um episódio mais recente, quando o superávit fiscal primário indicava que ficaria bem abaixo da meta fiscal já revista e reduzida (de 3,5% para 2,5% do PIB) de artifícios contábeis extraorçamentário para garantir seu atingimento. Artifícios que propiciam “descontos” da meta fiscal para garantir que ela seja atingida sem ter de fato sido, mas que são justificados por se tratarem de investimentos contemplados no Projeto Piloto de Investimento (PPI), no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ainda no Programa Minha Casa, Minha Vida, também incluído no PAC, o que, para Nóbrega e Salto (2009), não passam de manobras contábeis, de uma “... contabilidade criativa [que] permite reduzir o esforço para cumprir a meta de superávit primário mediante o mascaramento das informações fiscais e sem qualquer monitoramento”.³

No caso dos governos subnacionais – estados e municípios –, a exploração com denodo da prática da *Contabilidade criativa* tornou-se habitual, visando construir uma imagem de austeridade e de compromisso com a política de austeridade fiscal e, com isso, obter ganhos – políticos, financeiros etc. -, a qual, ao fim e ao cabo, não encontra correspondência na realidade de suas contas. Como aponta Greggianin (2009), tornou-se trivial o uso de artifícios para modificar os montantes da Receita Corrente Líquida (RCL) – parâmetro utilizado para o cálculo dos principais indicadores da LRF - e da Receita Líquida Real (RLR) – variável, por meio da qual se define o valor dos juros e encargos da dívida a serem pagos à União. Da exclusão da contabilização da receita dos recursos recebidos na forma de convênios, sob a alegação de se tratarem de transferências vinculadas, à montagem de esquemas de incentivos fiscais concedidos à iniciativa privada, na forma de fundos de investimentos, cujos retornos são contabilizados como receitas extra-orçamentárias, somaram-se, aos anteriores, novos artifícios para produzir melhores resultados para os governantes. Constituem alguns exemplos dessa prática, o enxugamento dos gastos com pessoal, por meio da contratação de serviços terceirizados que envolvem despesas com pessoal, lançados contabilmente como sendo de “investimentos”; a exclusão de benefícios previdenciários não cobertos com recursos de fundos próprios de aposentadoria, por exemplo; atrasos no pagamento do funcionalismo no exercício fiscal, despesas que poderão ser depois lançadas na vaga rubrica de “despesas de exercícios anteriores”.

Da mesma forma, dos gastos obrigatórios dos estados e municípios com a saúde e educação, a falta de regulamentação criteriosa sobre o que deve ou não ser contabilizado como despesas efetiva nessas áreas, deixou espaços para muitas administrações, por exemplo, considerarem medicamentos/vacinas para o gado como despesas efetivas com a oferta de “ações e serviços de saúde” para a população, para não mencionar outras ações cometidas pelos administradores para venderem a imagem de estarem cumprindo a lei e comprometidos com uma gestão fiscal responsável. O que apresenta a vantagem de assegurar, ao governante, prestígio e dividendos políticos, além de abrir-lhe as portas, por exemplo, para ter acesso ao mercado de crédito, o que só é possível se satisfizer essas condições, de acordo com o atual arcabouço institucional vigente no país.

Essas manipulações da contabilidade e do orçamento transformaram a vida econômica e financeira das empresas e da administração pública numa verdadeira “caixa-preta”, que abriga e esconde da sociedade, do mercado e dos investidores, a situação real dessas entidades e instituições, e que somente são conhecidas pelos que emitem as ordens para que sejam realizadas e pelos

³ Mailson da Nóbrega e Felipe Salto. *Contabilidade criativa turva meta fiscal*. São Paulo, Jornal Estado de São Paulo, 30/11/2009.

técnicos que as materializam, mas que por dever do ofício, e mais ainda do emprego, não as revelam. Com isso, tem se tornado crescente o desconforto e pessimismo de alguns profissionais da área da contabilidade, como o de Silva (2010), por exemplo, que enxerga, nesta prática que se acentuou a partir da segunda metade do século XX, “o fim da contabilidade, enquanto ciência capaz de, a partir da leitura dos negócios contabilizados da empresa, identificar as verdadeiras causas das variações de seu patrimônio” – o seu objeto de estudo -, e, no caso da administração pública, também extrair, da execução orçamentária, elementos que permitam saber de onde vieram as receitas (ou quem arcou com o seu ônus) e onde foram aplicadas (ou quem se beneficiou com as despesas), além de sua real situação fiscal/financeira, em termos de seus resultados.

Para avaliar o que essa situação de “intransparência” acarreta para o conhecimento da verdadeira situação fiscal/financeira do governo e da oferta efetiva de políticas públicas, analisa-se, em seguida, três casos particulares do governo do estado de Minas Gerais, que podem ser incluídos no rol das experiências de *Contabilidade criativa*, independente desta encontrar ou não respaldo na legislação vigente, que, como visto, carece de reformas e aprimoramento. O exercício é apenas ilustrativo e poderia ser realizado para qualquer administração pública, sem grandes riscos de ser malsucedido. O caso de Minas suscita, contudo, interesse, por ter o estado implementado um amplo programa de ajustamento de suas contas, difundido como “Choque de Gestão”, visando abrir caminhos para o crescimento econômico, ao qual vem sendo atribuído todo o crédito pelos ganhos obtidos pelo governo. Como se verá, sem a contribuição da *Contabilidade criativa*, os frutos do “Choque de Gestão” provavelmente não seriam tão espetaculares como pretendem seus criadores.

3. Alguns exemplos de *Contabilidade criativa* no governo do estado de Minas Gerais

3.1.O cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL): inflando a base

O conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) ocupa um papel fundamental na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), à medida que utilizado como parâmetro para o cálculo dos principais indicadores das finanças públicas nela contemplados, como os de gastos com pessoal e nível de endividamento, entre outros. A RCL representa, neste sentido, a base (o denominador) que suporta os cálculos realizados para avaliar se a administração se encontra enquadrada dentro dos limites estabelecidos na LRF, significando que movimentos de contração/expansão dessa base afetam negativamente ou positivamente seus resultados. Quando se examina os Relatórios do TCEMG é possível constatar que entre 2003-2006 os cálculos da RCL realizados pelo Poder Executivo do governo estadual, constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal e que são utilizados para determinar os principais indicadores de finanças públicas da LRF, diferiram dos cálculos realizados pelo Tribunal, os quais efetuados à luz da prestação de contas do governo, não os modificam, apenas ficando registradas as discrepâncias detectadas. Estranhamente, como se pode constatar pelo exame da Tabela 1, a RCL calculada pelo Executivo foi sempre superior à do TCEMG no período, constituindo exceção o ano de 2007, quando começou a se observar uma convergência de seus valores. Como explicar essas divergências?⁴

De acordo com a LRF, em seu art. 2º, o cálculo da RCL deve ser realizado somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, considerando-se algumas deduções e excluindo-se as duplicidades. Para entender as razões das divergências entre o cálculo do Executivo e do TCEMG torna-se essencial, assim, conhecer o que se pode considerar como deduções e duplicidades.

⁴ Essa seção se beneficia consideravelmente do trabalho de Andrade (2009).

**Tabela 1: Receita Corrente Líquida publicada e ajustada
(em R\$ mil correntes)**

Ano	Receita Corrente Líquida Publicada (Executivo)	Receita Corrente Líquida Ajustada (TCEMG)	Divergência
2002	14.305.976	13.073.385	1.232.591
2004	16.695.979	15.620.658	1.075.321
2005	19.550.334	18.358.821	1.191.513
2006	22.083.399	20.665.183	1.418.216
2007	23.803.678	23.492.795	310.883

Fonte: dados elaborados a partir dos Relatórios de Prestação de Contas do Governador – TCEMG e Balanços Gerais do Estado.

No caso das deduções, a LRF é clara ao incluir no seu rol, no inciso IV, c, “a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º. Do art. 201 da Constituição”, significando, a última, a compensação realizada entre os regimes previdenciários da União, Estados e Municípios.

No que diz respeito à duplicidade, essa ocorreria no caso de uma receita ser contabilizada duas vezes pela mesma administração pública, devido à realização de transferências intragovernamentais (do órgão central para uma autarquia ou fundação, por exemplo), devendo, portanto, serem excluídas do cálculo da RCL para evitar dupla contagem, o que inflaria indevidamente o seu montante. Era este, entre outros, o caso da contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

Portarias expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF (Portarias 571/2002, 441/2003 e 471/2004) trataram de disciplinar essa matéria. Pela Portaria 441/2003, a contribuição patronal deveria ser excluída do cálculo da RCL exatamente para evitar o erro de dupla contagem. A 471/2004 alterou essa sistemática ao determinar que a contribuição deveria passar, a partir do exercício de 2005, a ser feita na forma de repasse previdenciário, condição em que não mais poderia ser deduzida da RCL, pois não ocorreria, com isso, mais a dupla contagem dessa contribuição. No entanto, na Nota Técnica n. 399/2004 – GEANC/CCOUNT, a Secretaria do Tesouro Nacional esclareceria, que “a contribuição patronal deverá ser deduzida da RCL quando não for efetuada por repasse financeiro [que elimina a dupla contagem] e sim por despesa realizada”. Não poderia haver dúvida nessa interpretação: se efetuada por repasse financeiro, a contribuição patronal para o RPPS não deveria ser deduzida da RCL, pois a dupla contagem já estaria eliminada. Mas se lançada como despesa realizada, essa dedução tornava-se necessária, pois implicaria dupla contagem da mesma receita.

Apesar da clareza sobre os procedimentos para o cálculo da RCL, o governo de Minas deixou de considerar as seguintes deduções entre os anos de 2003 e 2006: i) a contribuição patronal para a previdência social; ii) a contribuição patronal para a saúde – art. 58 da LC 54/02; e iii) a contribuição do servidor para a saúde – art. 54 da LC 54/02. Para os anos de 2005 e 2006 também não foram deduzidas as receitas do Fundo de Apoio Habitacional da Assembléia Legislativa (FUNDHAB). Depois de reiteradas advertências feitas pelo TCEMG nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador, finalmente em 2007 a divergência da parcela patronal previdenciária foi

corrigida, mas ainda assim restaram inclusas no cálculo da RCL tanto a contribuição do servidor para a saúde quanto a receita da Assistência Complementar do FUNDHAB (Andrade, 2009, p.94).

Aparentemente inocente, esse artifício permitiu, ao estado, melhorar consideravelmente os indicadores fiscais da LRF, magnificando os resultados do ajuste fiscal realizado pelo governo.⁵ Ao alargar indevidamente a base da RCL com esse expediente, os ganhos nos indicadores se tornaram bem mais expressivos do que os que vinham sendo colhidos com o programa por ele adotado, denominado “*Choque de Gestão*”, fazendo com que, já em 2004, o estado conseguisse se enquadrar tanto no limite de gastos com pessoal em relação à RCL como no do endividamento estabelecido pela LRF. Na realidade, contudo, isso só ocorreria, de acordo com os cálculos do TCEMG em 2006 para a relação GP/RCL, e, em 2005, para o indicador DCL/RCL, como se pode constatar na Tabela 2. Isso significa que os frutos do *Choque de Gestão* receberam uma ajuda nada desprezível do que se pode chamar de *Contabilidade criativa*, com esses ganhos sendo capitalizados pelo governo como produto de sua competência e seriedade. De quebra, a antecipação – artificial – da melhoria do indicador DCL/RCL também propiciou ao estado retornar mais cedo ao mercado de crédito e, já a partir de 2005, quando a relação DCL/RCL ainda era maior que 2, voltar a fazer novas contratações de dívida. Um duplo benefício obtido com a interpretação distorcida da legislação e o manejo da Contabilidade.

Tabela 2: Governo do estado de Minas Gerais - relações DP/RCL e DCL/RCL (%) 2002-2007

Ano	Despesas com Pessoal/RCL (%)				DCL/RCL (%)		
	Publicada (Executivo)	Ajustada (TCEMG)	Limite Prudencial	Limite LRF	Publicada (Executivo)	Ajustada (TCEMG)	Limite LRF
2002	ND	72,00	57,00	60,00	262,65	262,65	232,15
2003	ND	71,53	57,00	60,00	242,80	265,69	229,86
2004	57,00	64,67	57,00	60,00	224,39	239,84	227,86
2005	52,79	64,55	57,00	60,00	203,10	216,28	225,56
2006	53,71	57,39	57,00	60,00	189,08	202,05	222,96
2007	55,80	56,54	57,00	60,00	187,76	190,24	220,66

Fonte: dados elaborados a partir dos Relatórios do TCEMG de prestação de contas do Governador e Balanços Gerais do Estado

3.2.A Emenda 29: dourando e espichando os gastos do estado com a saúde

De acordo com o governo de Minas Gerais, o estado tem garantido o atingimento, desde 2003, do percentual mínimo estabelecido pela Emenda Constitucional n. 29, de 29/05/2000, de gastos com a saúde pelos governos estaduais com receitas próprias. Como se sabe, a EC 29/00 estabeleceu que, após um período de transição, de 2000 a 2003, os estados deveriam reservar em

⁵ Constitui um equívoco considerar, como muitos analistas fazem, que o aumento indevido da RCL prejudica a administração pública, pois isso representará mais despesas com o pagamento de encargos financeiros da dívida renegociada com a União, com a saúde e educação, dadas as vinculações existentes. Na verdade, os encargos da dívida renegociada com a União das administrações públicas são definidos em função da Receita Líquida Real (RLR), cujos critérios excluem as receitas mencionadas. Os gastos com saúde e educação são calculados de acordo com parâmetros especificamente tratados em lei e estes se referem, de modo geral, a receitas tributárias próprias e de transferências constitucionais.

seus orçamentos, a partir de 2004, 12% de suas receitas para o financiamento da saúde. Para os municípios, esse percentual foi fixado em 15%.

A análise dos dados contidos na Tabela 2 parece dar razão ao governo: passado o período de 2000-2002, os percentuais por ele calculados têm, de fato, se situado acima do limite mínimo estabelecido pela EC 29, tendo chegado em dois anos, 2006 e 2007, a ultrapassá-lo em mais de 1 ponto percentual e em mais de 3 em 2009. O SIOPS, no entanto, discorda deste cálculo e, para este órgão, o governo do estado de Minas Gerais tem sistematicamente destinado recursos bem abaixo do exigido pela EC 29, não raro figurando entre os estados que apresentam a pior *performance* no cumprimento desta determinação constitucional.

O SIOPS, Sistema de Informações sobre Orçamento Públicos em Saúde, é um órgão vinculado ao Ministério da Saúde, que foi institucionalizado no ano 2000, com a missão de fazer o acompanhamento da implementação da EC 29, verificar o cumprimento de seus dispositivos e fornecer ao Conselho Nacional da Saúde (CNS) informações sobre a sua situação. Cabe-lhe, portanto, receber os balanços dos estados e municípios, filtrar essas informações, tornando-as consistentes, e efetuar o cálculo dos percentuais de receitas destes governos que foram efetivamente destinadas para a saúde. Para definir os gastos com saúde, o SIOPS usa, como referência, as diretrizes estabelecidas pela Resolução 322, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), de 08/05/2003, que estabelece o tipo de gasto que deve ser considerado como “ações e serviços de saúde”. Para isso, embora o estado registre em seus balanços gastos com saúde, se essa classificação não estiver de acordo com as diretrizes da Res. 322/03, o SIOPS os desconsideram de seu próprio cálculo do percentual.

Tabela 3: Percentual de gasto com saúde com receita própria do governo do estado de Minas Gerais (%) – 2000-2008

Ano	Gastos com Saúde/Receita própria Vinculável (%)		
	Mínimo estabelecido pela EC 29/00	Percentuais transmitidos pelo Estado ao SIOPS	Cálculo do SIOPS/MS
2000	7,00	4,78	3,74
2001	8,00	6,88	6,91
2002	9,00	6,36	6,35
2003	10,00	10,20	6,26
2004	12,00	12,16	8,66
2005	12,00	12,33	6,87
2006	12,00	13,20	6,04
2007	12,00	13,30	7,09
2008	12,00	12,19	ND
2009	12,00	15,12	ND

Fonte: SIOPS/MS; Secretaria da Fazenda de Minas Gerais.

Como se pode ver na Tabela 3, o cálculo efetuado pelo SIOPS do percentual dos gastos com saúde do governo de Minas Gerais, em relação à sua receita própria, mostra o estado numa situação de total descumprimento da EC 29: depois de 2003, o ano em que o estado mais aproximou os seus gastos do mínimo estabelecido (12% da receita vinculável), o percentual apurado pelo SIOPS não foi além de 72% (8,66%) deste mínimo, tendo se situado abaixo de 60% deste nos demais anos. Isso significa que o governo do estado tem deixado de destinar algo em torno de 40% do total das

receitas que deveria reservar, em seu orçamento, para o financiamento da saúde, de acordo com as determinações da EC 29, o que, ao fim e ao cabo, representa uma dívida com a população.

Para o SIOPS, tais discrepâncias devem-se principalmente à inclusão, pelo governo, no cálculo do índice de gastos não considerados como classificados como de saúde pela Resolução CNS 322, os quais são especificados nas Notas Técnicas que o órgão elabora para justificar seu cálculo. Apenas para exemplificar, na Nota Técnica 54/2009, que trata dos percentuais da EC 29 referentes ao ano de 2007, ali está explicitado que tal diferença [entre o percentual calculado pelo estado e pelo SIOPS] deve-se à inclusão de gastos [que não são considerados com saúde] “com clientela fechada e/ou acesso não universal”, como gastos realizados com a “Polícia Militar de Minas Gerais, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, Secretaria do Estado de Defesa Social, IPSEMG, Fundação Estadual de Meio Ambiente, Instituto da Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais, Fundo de Apoio Habitacional da Assembléia Legislativa (FUNDHAB)”.

Há de se reconhecer, contudo, que o SIOPS não tem a palavra final sobre o que podem considerar despesas com saúde e nem dispõe de instrumentos de punição para o descumprimento da EC 29/00, e, neste caso, o governo do estado de Minas Gerais se encontra protegido por uma instrução do TCEMG (Instrução 11/03) que dá uma interpretação distinta do SIOPS sobre essas ações. Mais importantes, pelo menos enquanto não se aprova o projeto de regulamentação dessas despesas, são as resoluções da própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que disciplinam deduções que podem ser realizadas nas aplicações de recursos tanto na área da saúde como da educação, mas que, de uma maneira geral, não têm sido observadas pelos estados. Por enquanto, é o descumprimento dessas resoluções que pode representar ônus para as administrações inadimplentes, podendo ser proibidas de contratar operações de crédito e receber transferências voluntárias, pouco significando o que pensa o SIOPS a este respeito. O que, só a regulamentação dessa matéria, pode modificar.

O fato é que a ausência de regulamentação da EC 29 sobre o que deveria ser considerado e apropriado como “ações e serviços de saúde”, o que o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.121, de 20/03/2007, aprovado nessa Câmara em 10/04/2008, mas ainda dependente de aprovação da Câmara Federal, procura corrigir, deixou uma grande janela aberta para as administrações públicas, em geral, exercitarem sua criatividade para inflar os gastos nessa área e garantir o atingimento do percentual mínimo estabelecido para a relação GS/RV, mascarando os resultados efetivamente alcançados. Para o governo de Minas, mesmo escudado na Instrução do TCEMG, a situação não é diferente, como atestam os percentuais destes gastos calculados pelo SIOPS/MS.

3.3.O resultado orçamentário: escondendo desequilíbrios

A leitura do desempenho e dos resultados das contas públicas por meio do orçamento também não é uma tarefa fácil de ser realizada, pois, por ele não é possível identificar as causas (ou a origem dos fluxos) que explicam a variação – positiva ou negativa – do estoque da dívida. Incompreensivelmente, o governo dá muita importância ao conceito do resultado orçamentário para enaltecer seu desempenho, mas este conceito é destituído de significado, à medida que incapaz de revelar, de fato, a situação real das contas públicas no exercício fiscal.

Uma olhada na Tabela 4 não deixa dúvidas sobre isso. Consideradas as Operações de Crédito realizadas no exercício, o resultado orçamentário tem se apresentado superavitário desde 2004, tendo, em 2003, registrado um déficit de R\$ 227 milhões da época, mas não se deve esquecer que, naquele ano, o governo Aécio Neves chegou a herdar um déficit orçamentário potencial de R\$

2,3 bilhões. Mas considerar as Operações de Crédito no rol das receitas para avaliar o desempenho das finanças do governo não é um procedimento correto, pois aquelas podem ocultar uma situação de desequilíbrio.⁶ Quando essas são excluídas, percebe-se que a situação não seria tão boa como se divulga: nos nove anos considerados, em apenas três (2004, 2005 e 2008) foram registrados modestos superávits orçamentários, já que as Operações de Crédito tenderam a se elevar, especialmente a partir de 2005, quando o estado, tendo se enquadrado nos limites de gastos e endividamento da LRF, como visto na seção anterior, começou a retornar ao mercado de crédito.

Tabela 4 – Governo do estado de Minas Gerais: resultado orçamentário e operações de crédito - 2002-2009
(Em R\$ mil correntes)

Ano	Resultado Orçamentário, incluídas as Operações de Crédito (1)*	Operações de Crédito (2)	Resultado orçamentário, excluídas as Operações de Crédito (1-2)*
2002	-874.341	70.104	-944.445
2003	-227.873	21.746	-249.619
2004	90.651	11.739	78.912
2005	221.654	63.656	157.998
2006	81.127	252.967	-171.840
2007	190.101	196.302	6.201
2008	623.970	556.857	67.113
2009	299.296	1.305.741	-1.006.445

Fontes: Andrade (2009) e Secretaria da Fazenda de Minas Gerais – Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), 6º bimestre, 2002-2009.

(*) – déficit (-); superávit (+)

Este é um problema na “leitura” do resultado das contas públicas por meio deste conceito, que é fácil, contudo, de ser resolvido por que a rubrica Operações de Crédito é registrada no orçamento, de acordo com as normas da Lei 4.320/64. Muito diferente, no entanto, é o caso de valores que não passam pelo orçamento, mas impactam diretamente o nível de endividamento do governo, e que, mesmo não afetando a execução orçamentária, resultam de desequilíbrios pretéritos. É o caso, por exemplo, dos juros devidos da dívida dos estados que foi renegociada com a União no final da década de 1990, cujo procedimento, mesmo que amparado legalmente pela Lei 9496/97, joga uma cortina de fumaça na leitura do orçamento.

O fato é que uma contabilidade peculiar começou a ser feita pelos governos – estaduais e municipais –, que fizeram a renegociação da dívida nos termos da Lei 9496/97, como apontamos em trabalho anterior (Oliveira, 2006). Como o pagamento dos juros e encargos dessa dívida foi fixado em 13% da Receita Líquida Real (RLR) dos governos, esse valor é que passou a ser considerado no orçamento para efeitos da execução e não o total dos encargos nominais, sendo o

⁶ Quando, em 1982, realizamos um estudo da situação financeira do governo do estado de Minas Gerais para a Comissão de Transição do então eleito governador, Tancredo Neves, este questionou a inclusão das Operações de Crédito no conjunto das receitas. Argumentamos (a equipe) não se tratarem de receitas *stricto sensu*, mas apenas de ingressos de recursos no forma de dívida, mas que eram contabilizadas daquela forma pelas regras da Lei 4.320/64. Agradeceu o estudo e a explicação e disse que iria mandar “para o Chico [Francisco Dornelles] avaliar”.

restante, no caso dos juros devidos serem superiores aos pagos, incorporados diretamente ao estoque da dívida. Caso não tivesse ocorrido este arranjo pela própria Lei 9496/97, no seu art. 6º, §2º, e o governo tivesse de continuar “rolando” a parte dos juros não pagos com novas contratações, a previsão orçamentária dos juros devidos seria inscrita no orçamento do lado das despesas e o seu refinanciamento apareceria do lado das receitas registrado na rubrica Operações de Crédito.⁷ Como isso deixou de ocorrer, perdeu-se, dessa “leitura” do orçamento, elementos importantes para avaliar o real desempenho das contas do governo. Se for este o objetivo, torna-se, assim, necessário ir além do orçamento e buscar no balanço patrimonial a variação da dívida, que, em tese, deveria refletir os resultados do exercício, a não ser nos casos em que essa variação independe da execução. Para simplificar este procedimento, consideremos a variação da Dívida Líquida Consolidada (DCL) do governo, ano a ano, a partir de 2002, cujos números se encontram dispostos na Tabela 5.

Como se pode ver nos números exibidos, a DCL não parou de crescer nominalmente, tendo evoluído de R\$ 30,5 bilhões em 2002 para R\$ 52,6 bilhões em 2009, significando que o governo continuou – e continua – incorrendo em déficits nominais. Excluindo do aumento da DCL a parcela que não diz respeito aos juros da dívida e nem da execução orçamentária, caso do reconhecimento de passivos, ainda assim o desequilíbrio das contas, no conceito nominal, apresenta-se relativamente elevado.

Tabela 5 – Governo do estado de Minas Gerais: Dívida Consolidada Líquida (DCL), Dívida Fiscal Líquida (DFL) e Resultado nominal (RN) – 2002-2009
(Em R\$ mil correntes)

Ano	DCL (1)	Variação extra-execução da DCL (2) ¹	DFL = 1-2	Variação da DFL = RN
2002	30.570.365	-	30.570.365	-
2003	34.462.919	-	34.462.919	3.892.554
2004	37.460.968	-	37.460.968	2.998.049
2005	39.706.847	689.694	39.017.153	1.556.185
2006	41.755.007	674.329	41.080.679	2.060.997*
2007	44.692.747	663.180	44.029.567	2.941.137*
2008	51.560.659	1.408.354	50.152.304	6.122.810
2009	52.264.414	1.398.589	50.805.825	977.380*

Fontes: Andrade (2009) e Secretaria da Fazenda de Minas Gerais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), 6º. Bimestre, 2002-2009.

¹ Trata-se de valores de passivos reconhecidos, segundo o site da SEF-MG.

* Os números retirados do site da Secretaria da Fazenda apresentam pequenas discrepâncias no cálculo do Resultado Nominal nestes anos.

Pela análise desses números constata-se que o governo incorreu em déficits nominais bem significativos em todos os anos da série, o que a simples leitura do orçamento não revela, dado o arranjo contábil propiciado pela renegociação da dívida dos estados com a União, que retirou da execução orçamentária a parcela dos juros não pagos no exercício. Com isso, princípios importantes

⁷ De acordo com o art. 6º, § 2º da Lei 9496/97 “os valores que ultrapassarem o limite [previsto para o pagamento dos encargos da dívida pelas administrações que fizeram a renegociação com a União] terão seu pagamento postergado, sobre eles incidindo os encargos financeiros dos contratos de refinanciamento, para o momento em que os serviços das mesmas dívidas comprometerem valor inferior ao limite”.

do orçamento como os da universalidade, da totalidade e mesmo do orçamento bruto foram enfraquecidos, tornando-o incapaz de cumprir suas funções, mesmo como os de instrumento contábil e de controle da sociedade sobre as ações do governo e de suas contas.⁸

O interessante de toda essa cortina de fumaça jogada sobre a peça orçamentária, é que, apesar dos déficits nominais, é inegável que os indicadores fiscais do governo têm melhorado no tempo. Isso se explica, de um lado, pelos superávits primários crescentes que o governo tem conseguido gerar, ainda que por força do compromisso assumido com o pagamento obrigatório de 13% da RCL de juros da dívida com a União; e, de outro, pela significativa expansão da RCL, beneficiada por um quadro macroeconômico favorável no período 2003-2008, e, não se pode desconsiderar, pelas medidas adotadas no programa *Choque de Gestão*, voltadas para a ampliação das receitas fiscais. Ao que se deve adicionar o comportamento também favorável da inflação neste período, que manteve em patamares mais reduzidos o IGP-DI, o índice que faz a atualização monetária do estoque da dívida, mantendo mais reduzidos seus encargos.⁹

Tais resultados podem ser avaliados na Tabela 6. Os superávits primários nominais crescentes, que têm se situado próximos de 10% da RCL a partir de 2003, contribuíram significativamente para conter os déficits nominais, apesar destes, em alguns anos, terem se mostrado bem elevados em relação à RCL, quando o IGP-DI foi mais pressionado por crises e incertezas econômicas e políticas, como em 2002, 2004, 2007 e 2008, ampliando os encargos da dívida. Apesar disso, a trajetória da Relação DCL/RCL tem se mostrado declinante no tempo, tendo propiciado, ao governo, retornar ao mercado de crédito já em 2006, o que não modificou sua tendência, a não ser pela ligeira reversão registrada em 2009, que pode ser explicada pelos efeitos da crise mundial deflagrada em 2007, que derrubou o consumo, a produção, as receitas, e ampliou os gastos dos governos, em geral, aumentando os desequilíbrios fiscais. Essa trajetória de queda da relação DCL/RCL, apesar de não poder ser vista como resultado de um ajuste estrutural das contas públicas, e também contar, em alguma medida, com o uso da *Contabilidade criativa* para melhorar os indicadores fiscais da LRF merece mais ser comemorada pelo que expressam e representam do que os resultados orçamentários, nos quais o governo continua se apoiando para transmitir uma imagem de compromisso com a gestão fiscal responsável, mas que pouco significam, pelas razões apontadas, efetivamente para essa avaliação.

⁸ Na atualidade, encontra-se em apreciação no Congresso o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.229/09, do senador Tasso Jereissati, aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em 25/09/09, que propõe novo disciplinamento para o orçamento, contabilidade e planejamento público no país, além de reformar e aprimorar a Lei de Responsabilidade Fiscal. A ele foi apensado o PLS 248/09, do senador Renato Casagrande, que propõe novo disciplinamento para o orçamento. Os dois projetos foram fundidos pelo relator senador Arthur Virgílio e apresentados em um único texto, cuja aprovação, desde que realizados os ajustes que vêm sendo propostos pelos estados, pode representar um grande avanço para a administração orçamentária, para o controle das ações e contas do Estado e para o aprimoramento da contabilidade pública.

⁹ O IGP-DI, índice que corrige monetariamente a dívida renegociada pelos estados com a União, é muito influenciado pelo câmbio, que costuma ser muito pressionado em períodos de crise e de incertezas, especialmente se o país apresenta grau mais elevado de vulnerabilidade externa. Em 2002, o temor de que o candidato Luiz Inácio Lula da Silva venceria as eleições presidenciais manteve o câmbio pressionado durante todo o ano e o IGP-DI acabou atingindo o nível de 26,4%, recuando no ano seguinte para 7,66%, quando este temor se desfez e o Real ingressou num período de forte valorização. Em 2004, voltou a subir, atingindo 12,13%, mas recuou consideravelmente nos dois anos seguintes (2005-2006), beneficiado pela redução do grau de vulnerabilidade externa e pela continuidade de valorização da moeda nacional, atingindo 1,23% e 3,8%, respectivamente. Em 2007 e 2008, diante da crise mundial, que começou a se acentuar, e diante das incertezas geradas, o IGP-DI voltou a ser pressionado, aumentando, nestes anos para 7,9% e 9,11%. Em 2009, o índice registrou uma deflação de 1,43%, o que ajuda a explicar a forte queda do resultado nominal, devido à redução dos encargos da dívida com a União.

Tabela 6 - Governo de Minas Gerais: resultado primário, nominal, dívida consolidada líquida e receita corrente líquida: 2002-2009
(Em R\$ milhões correntes)

Ano	Primário (RP)*	Nominal (RN)*	Dívida Líquida (DCL)	Receita Corrente Líquida (RCL)	RP/RCL (%)*	RN/RCL (%)*	DCL/RCL (%)
2002	-448,8	-	30.570,4	12.542,0	-3,57	-	262,65
2003	-1.283,4	3.892,6	34.735,2	13.864,8	-9,25	28,07	250,52
2004	-1.523,3	2.998,0	37.464,5	16.696,0	-9,12	17,95	224,40
2005	-1.928,3	1.556,2	39.706,8	19.550,3	-9,86	7,95	203,10
2006	-1.937,1	2.061,0	41.755,0	22.083,4	-8,77	9,33	189,08
2007	-2.308,8	2.948,9	44.692,7	23.803,7	-9,69	12,38	187,76
2008	-2.971,3	6.122,8	51.560,7	29.242,5	-10,16	20,93	176,32
2009	-1.732,7	977,4	52.264,4	29.118,5	-5,95	3,22	179,49

Fontes: Secretaria da Fazenda de Minas Gerais. Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), 6º. Bimestre, 2002-2009

*(-) superávit; (+) déficit.

4. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

A não ser nos casos em que a manobra contábil é intencionalmente voltada para esconder ou produzir maus e bons resultados, provocando prejuízos para investidores, acionistas, fornecedores etc., casos notórios de algumas empresas apontadas neste trabalho, a prática da *Contabilidade criativa* não se configura legalmente como crime, apenas se valendo de brechas, omissões e falta de melhor regulamentação das normas e regras contábeis para produzir resultados mais favoráveis para a entidade pública ou privada. Nessa perspectiva, pode ser entendida como uma estratégia contábil empregada para o gerenciamento de resultados. À medida, entretanto, que, por meio de manipulações contábeis, prejudica a credibilidade das informações apresentadas, induzindo seus usuários a erros de avaliação, representa uma prática eticamente condenável.¹⁰

No caso da contabilidade pública, as lacunas, brechas e omissões da Lei 4.320/64 combinada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), abrem uma grande avenida para a prática da *Contabilidade criativa*. Afonso (2006), um estudioso do assunto, não tem dúvidas sobre as virtudes da Lei 4.320/64 e da LRF, assim como tem certeza, da mesma forma, de que ambas precisam ser reformadas para coibir a criação de ilusões contábeis. Isso diz respeito não somente à necessidade de se criar melhores condições para harmonizar as peças orçamentárias – o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) -, aprimorar os critérios para sua aprovação, fiscalização e acompanhamento, mas também de fechar canais para sua prática, com o estabelecimento de regras mais claras e precisas sobre, por exemplo, a mensuração do superávit primário e nominal, o cancelamento de empenhos, a exclusão de gastos com pessoal, o cálculo da Receita Corrente Líquida e da Dívida Pública, a contabilização de receitas e despesas pelos valores brutos e a regulamentação de fundos extra-orçamentários e dos restos a pagar (Afonso, 2006; Afonso e Barroso, 2006).

Em defesa de sua tese, lembram de duas normas da Lei 4.320/64, que têm sido desrespeitadas nessa prática: a do art. 2º, onde se estabelece que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do governo, *obedecidos os princípios da unidade, universalidade e*

¹⁰ Código de Ética do Contabilista, Resolução CFC 803/96, art. 3º, XVII.

anualidade”. E a do art. 6º, de que “todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus valores totais, vedadas quaisquer deduções” (Afonso e Barroso, 2006 – *grifos meus*).

Junto com isso, é indispensável, ainda segundo estes autores (2006), a criação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF, a quem caberia “harmonizar, normatizar e discutir as regras fiscais, bem como o processo orçamentário e contábil em um fórum com as três esferas de governo”. Na ausência deste órgão, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) é que tem deliberado sobre essa matéria, estabelecendo e criando normas que, embora atendam os interesses dos Executivos, nem sempre atendem os princípios da transparência e o compromisso com as boas regras contábeis e orçamentárias.

Além disso, é crucial que os órgãos responsáveis pela fiscalização, acompanhamento e tomada da prestação de contas dos governos, como o Legislativo e os Tribunais de Contas, não sejam lenientes com os desvios detectados e os equívocos contábeis cometidos e usem os instrumentos de *enforcement* da LRF. Caso contrário, sempre haverá um meio a ser encontrado, pelas administrações, para driblar as regras e produzir resultados que não condizem com a realidade dos fatos.

BIBLIOGRAFIA

Afonso, José Roberto. “Reformas fiscais: o que falta fazer”. In: *Cadernos da Controladoria*. Rio de Janeiro, Controladoria do Município do Rio de Janeiro, novembro de 2006.

_____ e Barroso, Rafael. “Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a premência da Lei 4.320/64”. In: *RCA – Revista de Administração e Controle*. Rio de Janeiro, Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, vol. II, n.2., julho/dezembro de 2006.

ANDRADE, F. O. *Finanças públicas estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal: resultados e desafios na implementação da gestão fiscal responsável – um estudo para Minas Gerais (2002-2007)*. Belo Horizonte: Escola de Governo/FJP, 2009 (Dissertação de Mestrado).

GREGGIANIN, Eugênio. *Lei de Responsabilidade Fiscal – Aspectos críticos. Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2008. Série avaliação de políticas públicas, n. 2, p. 195-267.

KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. *A maquiagem das demonstrações contábeis com a contabilidade criativa*. Capturado no site: www.gestipolis.com/recursos5/.../amaquiem-htm. Acesso: 22/01/2010.

NÓBREGA, Maílson e SALTO, Felipe. “Contabilidade criativa turva meta fiscal”. *Jornal Estado de São Paulo*. São Paulo, 30/11/2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. “O déficit orçamentário zero no Governo Aécio: a contabilidade que engana”. In: *RCA - Revista de Administração e Controle*. Rio de Janeiro. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, vol. II, n. 2, julho/dezembro de 2006.

SILVA, Rodrigo Antônio Chaves. *O fim da contabilidade*. Capturado na internet no site: WWW.gestipolis.com/.../historia-y-progreso-de-la-contabilidad.htm. Acesso: 22/01/2010.