



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



Márcia Bittencourt da Costa

CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL X CONTABILIDADE NACIONAL:

A mensuração do investimento público no Brasil

Brasília

2008

Márcia Bittencourt da Costa

**CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL X CONTABILIDADE NACIONAL:
A mensuração do investimento público no Brasil**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Francisco Glauber Lima Mota

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: 31/03/2009

Costa, Márcia Bittencourt da

Contabilidade Governamental x Contabilidade Nacional: a mensuração do investimento público no Brasil / Márcia Bittencourt da Costa. Brasília: 2008.

141 f.

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União – Câmara dos Deputados – Senado Federal, 2008.

1. (Contabilidade). 2. (Investimento). I. Contabilidade Governamental x Contabilidade Nacional: a mensuração do investimento público no Brasil.

**Contabilidade Governamental x Contabilidade Nacional: a mensuração
do investimento público no Brasil**

Monografia – Curso de Especialização em
Orçamento Público – Tribunal de Contas da União,
Câmara dos Deputados, Senado Federal – 2º
Semestre de 2008.

Aluna: Márcia Bittencourt da Costa

Banca Examinadora:

Francisco Glauber Lima Mota (orientador)

Nilson Rodrigues de Assis (examinador)

Brasília, 12 de janeiro de 2009.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meus pais, Luís da Costa e Magnólia Valentina Bittencourt da Costa, que, com seu exemplo e abnegação, inspiraram-me o gosto pelo estudo e ensinaram-me a valorizar cada oportunidade de crescimento pessoal.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, a Força Maior que nos guia e estimula a seguir adiante.

A meus pais, Luís e Magnólia, a quem devo todas as conquistas.

Ao Professor Francisco Glauber, pelo paciente e percuciente trabalho de orientação, bem como aos demais professores e colegas de curso, pelo convívio e aprendizado proporcionados.

Por fim, agradeço especialmente a meu irmão e cunhada, Luís e Eva, pela compreensão e apoio incondicionais.

Sem vocês, nada disto seria possível.

Resumo

Quando dos primeiros esforços para produção de informações sistemáticas e padronizadas sobre o funcionamento das economias, a iniciativa de buscar na Contabilidade os dados necessários à alimentação de um novo sistema de contas nacionais objetivou o aproveitamento de premissas contábeis relevantes ao desenvolvimento do novo sistema – em especial a estruturação em contas e o uso de partidas dobradas. Tal fato, contudo, implicou dificuldades conceituais, na medida em que o foco da Contabilidade concentra-se no patrimônio da entidade contábil, enquanto que o foco da Economia concentra-se no capital dos agentes econômicos.

Atualmente, no Brasil, tomando por base os sistemas de Contabilidade Governamental (SIAFI/STN) e o de Contas Nacionais (IBGE) –, constata-se que os montantes de investimento bruto da União gerados pela Contabilidade Pública brasileira mostram-se bastante superiores aos apurados nas Contas Nacionais para os mesmos períodos, gerando incerteza dos usuários acerca de quais dados melhor retratariam o ambiente econômico, ou quais atenderiam a sua necessidade de informação.

Tal fato conduz à indagação: seria a metodologia de apuração do investimento, adotada pela Contabilidade Governamental brasileira, consistente com a Contabilidade Nacional, ou, em última análise, com a teoria econômica?

O presente estudo demonstra que não, e as divergências, detalhadas ao longo do presente estudo, são de naturezas diversas: diferentes premissas da Contabilidade Nacional e da Contabilidade Pública, impropriedades na classificação econômica (por natureza) do orçamento, lacunas na Contabilidade Pública brasileira e até mesmo a forma de apresentação das estatísticas de investimento público – haja vista o interesse do Executivo em divulgar um maior volume de investimentos públicos.

Com base nessas constatações, são apresentadas propostas, que poderiam ser observadas quando da adaptação do GFS à realidade brasileira.

Palavras-chave: Investimento público; Contabilidade Pública; Economia; Macroeconomia; Contabilidade Nacional; Contabilidade Social.

SUMÁRIO

	Pg.
INTRODUÇÃO.....	11
2. CONTABILIDADE NACIONAL	16
2.1. Conceitos e objetivos	16
2.2. Origens.....	16
2.2.1. Ragnar Frisch.....	17
2.2.2. Simon Smith Kuznets.....	18
2.2.3. John Maynard Keynes.....	19
2.2.4. Wassily Leontief	24
2.3. Padronização dos Sistemas de Contas	28
2.4. A Moderna Contabilidade Nacional	37
2.5. Contas nacionais no Brasil	38
2.5.1. Histórico	38
2.5.2. Evolução dos sistemas de contas nacionais do Brasil	41
3. O INVESTIMENTO	52
3.1. Conceito econômico	52
3.2. Conceito contábil	54
4. CONTABILIDADE PÚBLICA (OU CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL).....	56
4.1. Origens e Evolução	56
4.1.1. No mundo	56
4.1.2. No Brasil	57
4.2. Peculiaridades da Contabilidade Governamental brasileira	61
4.3. Classificações orçamentárias	64
4.3.1. Classificação econômica do orçamento	66
4.3.2. A classificação econômica no Brasil	70
4.3.2.1. <i>Receita</i>	72
4.3.2.2. <i>Despesa</i>	76
5. O PROBLEMA: DIFERENTES FORMAS DE MENSURAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL	86
5.1. O conceito e a composição do item “Investimento”	88
5.1.1. Nas Contas Nacionais	88
5.1.1.1. <i>Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)</i>	88
5.1.1.2. <i>Variações de Estoques</i>	98
5.1.2. Na Contabilidade Governamental	98
5.1.2.1. <i>Investimento x Despesas de Capital</i>	91
5.1.2.2. <i>Vida útil do material/equipamento</i>	97
5.1.2.3. <i>Variação de estoques</i>	98
5.2. Dados, metodologias e critérios de precificação	98
5.2.1. Contas Nacionais	98
5.2.1.1. <i>Origem dos dados</i>	98
5.2.1.2. <i>Metodologia de apuração</i>	100
5.2.1.3. <i>Critérios de precificação</i>	101
5.2.2. Contabilidade Pública	102
5.2.2.1. <i>Origem dos dados</i>	102
5.2.2.2. <i>Metodologia de apuração</i>	102
5.2.2.3. <i>Critérios de precificação</i>	109
5.3. Abrangência do Setor Governo	110
5.3.1. Contas Nacionais	110
5.3.2. Contabilidade Pública	114

5.4.	Depreciação	116
5.4.1.	Depreciação nas Contas Nacionais	116
5.4.2.	Depreciação na Contabilidade Pública.....	118
6.	UMA ALTERNATIVA: AS ESTATÍSTICAS DE FINANÇAS PÚBLICAS	
	(EFS)	125
7.	CONCLUSÃO.....	129
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Investimento Público: Contabilidade Pública x contas nacionais.....	14
Tabela 2:	Metodologias de Estimção do Investimento Público da União (1995-2005).....	107
Tabela 3:	Investimentos do Governo Federal, 1999-2007	115
Tabela 4:	IN SRF nº 130/99 - Critérios para depreciação	116
Tabela 5:	Investimentos das estatais – Fontes de financiamentos	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Capital – Grandes categorias	53
Quadro 2:	Contabilidade pública x Contabilidade societária.....	63
Quadro 3:	Três Critérios de Análise do Investimento	105
Quadro 4:	GFSM - Classificação econômica da receita	126
Quadro 5:	GFSM - Classificação econômica da despesa	127
Quadro 6:	Contas Econômicas Integradas (CEI) – 2005 (Apêndice I)	139
Quadro 7:	Tabela de Recursos e Usos (TRU) – 2005 (Apêndice II)	141

LISTA DE SIGLAS

ONU.....	Organização das Nações Unidas
BIRD.....	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CCF	Consumo de Capital Fixo
CEL.....	Contas Econômicas Integradas
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CONAC	Coordenação de Contas Nacionais
COPIS.....	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Coordenação de População e Indicadores Sociais /IBGE)
CTN	Código Tributário Nacional
DIPJ	Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
Eurostat.....	Comissão de Estatística da Comissão Européia
FBCF.....	Formação Bruta de Capital Fixo
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV.....	Fundação Getúlio Vargas
FINBRA	Finanças do Brasil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE/FPM	Fundo de Participação dos Estados/Fundo de Participação dos Municípios
GFS	<i>Government Finance Statistics</i>
GFSM	<i>Government Finance Statistics Manual</i>
GND	Grupo de Natureza de Despesa
HM	
Treasury.....	<i>Her Majesty Treasury</i>
IBGE.....	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE.....	Instituto Brasileiro de Economia
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IPSFL.....	Instituições privadas sem fins lucrativos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
NICSP	Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público
OCDE.....	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
PAC.....	Pesquisa Anual do Comércio
PAIC	Pesquisa Anual da Indústria da Construção
PAS.....	Pesquisa Anual de Serviços
PIA.....	Pesquisa Anual da Indústria
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP .	Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPP	Parcerias Público-Privadas
SCNB.....	Sistema de Contas Nacionais Brasileiro
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SIAFEM.....	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIOPS	Sistema de Informações de Orçamentos Públicos em Saúde, do Ministério da Saúde
SNA.....	<i>System of National Accounts AND Supporting Tables</i>
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPE/MF	Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda
STN	Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda
STN.....	Secretaria do Tesouro Nacional
TRU.....	Tabela de Recursos e Usos
VAB.....	Valor Adicionado Bruto

INTRODUÇÃO

Ao lecionar, por quatro anos, a disciplina “Contabilidade Nacional” no penúltimo semestre de Ciências Contábeis em uma faculdade de Brasília (DF), era freqüente a indagação de alunos – mais preocupados em debitar e creditar do que em compreender as relações sistêmicas da Macroeconomia – sobre o porquê de a disciplina estar inserida no currículo de um curso de graduação em Contabilidade.

A partir daí, observamos que, no Brasil, a interação entre a Ciência Econômica e a Ciência Contábil é campo ainda pouco explorado, especialmente em se tratando de Contabilidade aplicada ao Setor Público. Conseqüência disso é que parcela significativa de profissionais da área contábil desconhece o significado econômico de muitas das informações geradas no processo contábil, sobretudo quando se ultrapassa o nível “micro” – a unidade empresarial – para alcançar o nível nacional agregado; analogamente, muitos economistas desconhecem os critérios de elaboração das informações contábeis que alimentam seus modelos macroeconômicos, o que pode levar a conclusões, no mínimo, inconsistentes.

Assim é que o tema de estudo ora proposto é a inter-relação entre as Ciências Contábeis e as Ciências Econômicas, ou, mais especificamente, a compatibilidade entre os conceitos adotados pela Contabilidade Pública e pela Contabilidade Nacional no tocante à mensuração do investimento público.

O foco da Contabilidade incide sobre o usuário, interno e externo, das informações produzidas: acionistas, sócios, proprietários, credores, investidores, fornecedores, governos, empregados e, em última análise, a sociedade como um todo. A informação contábil é um instrumento para a tomada de decisões, e, portanto, deve atender às necessidades de seus usuários.

À vista disso, a moderna Contabilidade deve ser estruturada para constituir instrumento de informação, decisão e controle, fornecendo informações capazes de atender aos objetivos dos usuários de forma tempestiva e com informação correta e útil. Para que a característica de utilidade seja mantida ao longo do tempo, torna-se necessário que todos os envolvidos com a ciência contábil focalizem no usuário o grande objetivo de sua atuação.

A mensuração do Investimento é um dos elos entre as Ciências Contábeis e as Ciências Econômicas.

Regra geral, o nível de Investimento alcançado por uma economia constitui um “termômetro” de sua vitalidade e potencial de crescimento. O setor governo pode participar do processo de três diferentes formas: mediante investimento direto do governo na construção e operação de instalações; incentivos ao investimento privado através de facilidades fiscais, subsídios, tarifas protecionistas, etc.; e, mais ainda, podem ser feitas combinações do esforço governamental e privado (BURKHEAD, 1971).

Conhecer o montante de investimento realizado em dado período desperta o interesse de diversos setores da sociedade – estudiosos, investidores, formuladores de políticas públicas, sociedade em geral – o que ensejou o surgimento de diferentes sistemas para sua mensuração.

Atualmente, no Brasil, são dois os sistemas contábeis capazes de gerar informações sobre os gastos públicos do país¹:

a) Contabilidade Pública (ou “Contabilidade Governamental”)

Ramo da Ciência Contábil que estuda o patrimônio dos órgãos e entidades da Administração Pública, o orçamento e os atos praticados pelo administrador que, potencialmente, possam alterar qualitativa ou quantitativamente o patrimônio. Conferindo suporte teórico à expedição de normas para a contabilização e elaboração de demonstrativos contábeis das pessoas jurídicas de Direito Público e entidades a elas vinculadas, tem por objetivo primordial munir de informações o processo decisório de administradores públicos e prestar contas à sociedade sobre como se deu a aplicação dos recursos arrecadados (POUBEL, 2004).

¹ Lock e Pigatto (2005) mencionam ainda um terceiro sistema, as Estatísticas Financeiras do Governo – *Government Finance Statistics* (FMI, 2001), como capaz de fornecer informações sobre as finanças públicas de um país. Trata-se de um conjunto de “*conceitos, definições, classificações e regras contábeis*” proposto pelo Fundo Monetário Internacional com o objetivo de permitir a análise fiscal transnacional. Entretanto, a forma de introdução de tal sistema no Brasil ainda está sendo estudada no âmbito do Ministério da Fazenda, visto que depende de uma série de adaptações no âmbito da Contabilidade Pública nacional.

b) Contabilidade Nacional (ou “Contabilidade Social”²)

A Contabilidade Nacional, um “*sistema de registros contábeis-estatísticos dos eventos econômicos*”, visa representar e quantificar a economia de um país. Promovendo a classificação e medição sistemática da atividade econômica, em seus vários aspectos, e de sua capacidade produtiva instalada, resulta na apuração das chamadas Contas Nacionais, que, utilizando o sistema de partidas dobradas – característico da Ciência Contábil – traduzem as medidas de Produto, Renda e Despesa da economia.

Sua origem remonta à década de 30, quando o sucesso de John Maynard Keynes com a “*General Theory of Employment, Interest and Money*” (1936) e “*How to Pay for the War*” (1940) gerou movimentos com vistas à criação de um sistema contábil-estatístico capaz de prover com dados reais as relações sistêmicas derivadas da teoria keynesiana e permitir a mensuração dos agregados macroeconômicos ali definidos. Esse movimento culminou com a publicação, em 1952, de *A System of National Accounts and Supporting Tables, Series F, n° 2, Rev. I* (SNA-52), primeira base metodológica sugerida pela Organização das Nações Unidas (ONU) para a construção e padronização dos sistemas de contas nacionais dos países. O SNA-52 sofreu duas revisões posteriores: em 1968 (SNA-68) e em 1993 (SNA-93) – esta última desenvolvida em conjunto com o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Mundial - BIRD, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e a Comissão de Estatística da Comunidade Européia - Eurostat, ainda hoje em vigor³.

O problema

Ocorre que, tomando por base os sistemas de Contabilidade Governamental (SIAFI/STN) e o de Contas Nacionais (IBGE) –, constata-se que os montantes de investimento bruto da União apurados pela Contabilidade Pública mostram-se bastante superiores aos apurados nas Contas Nacionais para os mesmos períodos, senão vejamos:

² Denominação adotada a partir da Resolução nº 11/84, do Conselho Federal de Economia, com o objetivo de abrir espaço para a análise da realidade econômico-social, que vai além dos tradicionais sistemas de contas nacionais.

³ Em 2008 foi publicada uma pré-edição do System of National Accounts 2008, elaborada conjuntamente pela Commission of the European Communities - Eurostat, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations e World Bank. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/draftingphase/WCSNAvolume1.pdf>>.

Tabela 1
Investimento Público: Contabilidade Pública x Contas Nacionais

Investimento Bruto da União	Valor (R\$ mil)		
	2001	2002	2003 ^(*)
- Contabilidade Pública (STN) (*)	14.580.419	10.126.831	7.956.822
- Contas Nacionais (IBGE) (**)	6.541.031	5.451.979	4.217.244(***)

Fonte: “Finanças Públicas do Brasil 2002-2003” (IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais) e SIAFI – STN/CCONT/GEINC

(*) Valores empenhados

(**) Os dados referentes à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) das Administrações Públicas só aparecem nas Contas Nacionais de forma consolidada para as 3 esferas de governo (federal, estadual e municipal). Para obtê-los de forma discriminada, buscou-se a publicação do IBGE “*Finanças Públicas do Brasil*”, cujo marco conceitual, segundo o IBGE, é o Sistema de Contas Nacionais. Ressalte-se, entretanto, que a soma dos dados referentes às 3 esferas **aproxima-se, mas não coincide** com o total da FBCF do setor institucional Administrações Públicas nas Contas Nacionais.

(***) Segundo o IBGE, a publicação “**Finanças Públicas do Brasil**” não será mais editada. A justificativa é que, como os dados eram oriundos da Contabilidade Pública, optou-se por deixar que os usuários busquem-nos em publicações da STN. Assim, o último dado disponibilizado pelo IBGE para a FBCF da União foi para 2003.

Certas peculiaridades na execução dos gastos públicos no Brasil, tais como a não execução integral do orçamento ou o procedimento conhecido por “liquidação forçada”, a serem comentados adiante, exigem uma interpretação cuidadosa dos valores apresentados. O que se questiona é se tais fenômenos explicam, em sua totalidade, as diferenças acima apontadas, que em alguns anos alcança mais de 100%.

Admitindo que as contas nacionais são organizadas de forma consentânea – ou, ao menos, muito próxima – dos preceitos da teoria econômica, sendo elaboradas com aplicação de rigorosos padrões metodológicos e estruturadas consoante padrões internacionais, pergunta-se: estará a metodologia de apuração do investimento, adotada pela Contabilidade Governamental brasileira, consentânea com a Contabilidade Nacional, ou, em última análise, com a teoria econômica?

Para responder a essa pergunta, afigura-se-nos necessário, inicialmente, perscrutar, em sua origem, os aspectos conceituais de “Investimento”, *vis-à-vis* os pressupostos, a abrangência da apuração, os critérios de precificação, de registro e outras tantas questões capazes de explicar os diferentes níveis de investimento público apurados pela Contabilidade Pública e pela Contabilidade Nacional no Brasil.

As hipóteses que explicam o problema central de pesquisa descrito no item acima podem ser assim formuladas:

- **H₀**: a metodologia de apuração do Investimento público federal pela Contabilidade Pública é consistente com a Contabilidade Social e, conseqüentemente, com a teoria econômica;
- **H₁**: a metodologia de apuração do investimento público federal pela Contabilidade Pública não é consistente com a Contabilidade Social e, conseqüentemente, com a teoria econômica.

2. CONTABILIDADE NACIONAL

2.1. Conceitos e objetivos

A Contabilidade Nacional constitui “*um compartimento da Ciência Econômica que se ocupa da preparação sistemática e compreensiva de um conjunto articulado de informações sobre os vários tipos de transações econômicas, verificadas entre grupos significativos de agentes durante determinado período; é assim, uma técnica de quantificação de um conjunto de variáveis que interessam à análise econômica global*”⁴.

Referida técnica envolve o desenvolvimento e a aplicação de um sistema de natureza contábil-estatística para registro dos eventos econômicos, objetivando fornecer uma visão quantitativa da estrutura e estado da economia (nível explicativo), bem assim de subsidiar a formulação de planos e políticas econômicas (níveis de previsão e ação).

2.2. Origens

O desenvolvimento da Contabilidade Nacional decorreu do desenvolvimento da própria teoria econômica. Em sua forma atual, suas origens remontam ao século XVII, quando William Petty e Gregory King, na Inglaterra, e Pierre Boisguilbert, na França, realizaram as primeiras tentativas de cálculo econômico agregativo, introduzindo os conceitos de renda e de fortuna nacionais. A esses trabalhos pioneiros seguiram-se as contribuições dos fisiocratas franceses, liderados por François Quesnay⁵, cuja análise é considerada a precursora dos atuais modelos de inter-relações setoriais. Conquanto entendendo a agricultura como a atividade produtiva por excelência, enquanto que todas as demais seriam estéreis, Quesnay evidenciou a importância dos investimentos para aumento da produtividade, além de caracterizar o fenômeno da depreciação dos bens de capital.

⁴ KENDRICK, John W. *Economic Accounts and Their Uses*. Mc Graw-Hill, New York, 1972.

⁵ François Quesnay (1694-1774), médico da corte de Luís XV que, sob a influência do Iluminismo, orientou suas pesquisas também para o estudo da Economia. Foi o maior expoente da chamada Escola Fisiocrática (físio = natureza; cracia = governo), segundo a qual o funcionamento da economia resultava de uma ordem natural. Em 1758, a pedido do rei de França, elaborou um modelo econômico que representava o funcionamento da economia francesa, o “*Tableau Économique*”, mediante o qual representava o fluxo circular de produção, circulação e distribuição da riqueza numa economia ideal e livremente competitiva. Para Quesnay, a sociedade era semelhante ao organismo físico, e a circulação de riqueza e bens na economia era como a circulação do sangue no corpo; simples e lógico, o Tableau constituiu-se, à época, na mais profunda e ousada obra do pensamento econômico, podendo ser considerado um distante e rudimentar precursor da análise de equilíbrio geral.

Nos séculos XVIII e XIX, conquanto menos significativas, somaram-se a essas as contribuições dos economistas clássicos, com destaque para Adam Smith – que reconheceu também no comércio um setor produtivo –, e Jean Baptiste Say, que percebeu a interdependência, a simultaneidade e a identidade entre produção, renda e dispêndio.

Com os trabalhos de Alfred Marshall, já no século XIX, todos os bens e serviços finais passaram a ser entendidos como componentes da produção nacional, e, conseqüentemente, todas as rendas geradas em seu processamento deveriam integrar a renda nacional.

Alguns anos depois, já no século XX, Irving Fisher acrescentou aos desenvolvimentos teóricos obtidos até então a distinção entre os conceitos de estoque e fluxo, além de distinguir os conceitos de fluxos reais e monetários, fundamentais para a concepção teórica dos circuitos de produção e renda nacionais. Na década de 30, os efeitos da Grande Depressão estimularam os estudos econômicos agregativos, com vistas à definição das linhas-mestras das políticas anti-depressão; nesse período, merecem destaque os trabalhos de Frisch, Kuznets, Keynes e Leontief, cujas linhas básicas comentaremos a seguir.

2.2.1. Ragnar Frisch

A contribuição do economista norueguês Ragnar Anton Kittil Frisch para o desenvolvimento das contas nacionais modernas está relacionada ao desenvolvimento e aplicação de modelos dinâmicos na análise dos processos econômicos e à preocupação, evidenciada desde os anos vinte, com o rigor conceitual na definição das grandezas macroeconômicas.

A definição de conceitos difundidos nos estudos sobre contas nacionais, tais como custo de fatores, preço básico e preço de mercado, e a distinção entre fenômenos monetários e reais são algumas das contribuições de Frisch para o desenvolvimento das contas nacionais modernas. A partir do conceito de fluxo circular, de François Quesnay, Frisch descreveu os processos de produção, geração e apropriação da renda, consumo e acumulação. Desse circuito, resultaram os conceitos de rendas dos fatores utilizados no processo de produção, as quais seriam denominadas “custos dos fatores”. Ademais, Frisch procurou identificar o

sentido tanto dos fluxos reais e monetários, bem como precisar cada conceito adotado, os quais foram posteriormente utilizados nos sistemas de contas nacionais do pós-guerra.

Frisch também diferenciou os conceitos de “produto nacional bruto a preço de mercado” e “produto nacional ao custo de fator”: o produto nacional ao custo dos fatores compreenderia o valor da renda dos fatores empregados no processo produtivo e, como tal, representava a parte do valor adicionado que cabe aos fatores de produção; já o produto nacional ao preço de mercado incluiria também o valor referente aos impostos indiretos, líquidos de subsídios.

Cabe ressaltar ainda que, ao distinguir os fluxos reais dos monetários, Frisch contribuiu ainda para reforçar a importância do método contábil das partidas dobradas nas contas nacionais, que procurarão descrever o funcionamento das economias através de contas financeiras e contas não-financeiras das instituições. As contas não-financeiras retratariam as operações que os agentes realizam entre si, associadas aos processos de produção, apropriação e repartição da renda e de acumulação de capital; já as contas financeiras registrariam os fluxos monetários (ou fluxos de fundos) provenientes daquelas operações.

Os estudos de Frisch contribuíram para o avanço das contas nacionais não só na Noruega – seu modelo de fluxo circular da renda, combinado com a estrutura do Sistema de Contas Nacionais sugerida por Stone em 1947, foi introduzido no cálculo das contas nacionais daquele país em 1948 – mas também em outros países escandinavos (STUDENSKI, 1958; AUKRUST, 1994; *apud* NUNES).

2.2.2. Simon Smith Kuznets

Até meados dos anos trinta, não havia uma metodologia adequada para levantamento de dados estatísticos relativos ao consumo intermediário, formação bruta de capital fixo, depreciação e consumo final do governo, dificultando a estimação da renda nacional sob a ótica da despesa. Era necessário, portanto, precisar os conceitos para, então, criar as estatísticas correspondentes.

A partir da experiência de Kuznets, os economistas americanos desenvolveram as primeiras metodologias de construção de séries históricas da renda nacional, convertendo os

agregados macroeconômicos – até então estudados através de iniciativas isoladas – em um sistema de estatísticas da renda nacional.

Kuznets procurou definir com maior precisão conceitos fundamentais para o desenvolvimento das contas nacionais, dentre os quais (NUNES, 1998):

A diferenciação entre os conceitos de Produto Nacional Bruto (o qual deveria considerar a contribuição dos agentes nacionais residentes no país, acrescida das rendas dos fatores provenientes do exterior) e o de Produto Interno Bruto, determinado pela produção no território geográfico do país em estudo;

A distinção entre despesas correntes e despesas de capital, posteriormente adotadas por Keynes no Capítulo 8 de sua “Teoria Geral” e,

A definição dos serviços públicos⁶ como produtos finais a serem considerados nas contas nacionais e na macroeconomia (KENESSEY *apud* NUNES, 1998).

Assim, embora o cálculo da renda nacional e dos seus respectivos componentes ainda fosse realizado a partir do método contábil simples, e não de partidas dobradas, vários conceitos e procedimentos metodológicos desenvolvidos por Kuznets durante os anos trinta precederam inclusive o próprio avanço da teoria econômica realizado mais tarde por Keynes. Nesse sentido, a interação das obras desses dois autores, promovida por Keynes, contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento das contas nacionais modernas nos anos quarenta.

2.2.3. John Maynard Keynes

Em 1936, John Maynard Keynes publica a “*General Theory of Employment, Interest and Money*” (1936) e lança as bases do que se convencionou chamar “teoria keynesiana”. A Microeconomia perde espaço para a Macroeconomia, cujo objeto de estudo, a “demanda agregada” – resultado agregado dos movimentos individuais dos agentes econômicos – vai exigir a construção de um sistema capaz de mensurar a evolução dos agregados que determinam a atividade econômica de um país.

⁶ Em se tratando de serviços prestados gratuitamente, convencionou-se calcular a contribuição do governo para o Produto Nacional através da soma dos custos, isto é, dos gastos do governo com consumo corrente (RUGGLES e RUGGLES e INSEE, *apud* NUNES).

De forma sintética, pode-se dizer que a “teoria keynesiana” assentava-se nas seguintes proposições básicas:

- a) como as decisões dos agentes econômicos tomam por base suas expectativas quanto aos gastos futuros da economia, as forças de mercado, atuando livremente, não seriam necessariamente capazes de garantir o nível de produto de pleno emprego da força de trabalho. O volume de emprego ofertado, por exemplo, dependeria das expectativas de vendas dos empresários, que ajustariam sua produção – e, conseqüentemente, a oferta de emprego – conforme sua percepção dos sinais de mercado;
- b) o desemprego resultava de uma demanda agregada insuficiente;
- c) para elevar a demanda agregada e, conseqüentemente, o nível de emprego da economia, uma alternativa eficaz seria promover a elevação dos dispêndios do governo.

Assim, para Keynes, crise e desemprego eram decorrência de uma demanda agregada inferior ao produto de equilíbrio da economia. E demonstrou ser possível mensurar o produto mediante a aplicação de três diferentes óticas: a da produção, a da renda e a da despesa (ou dispêndio).

Pela ótica da produção, o produto da economia representa o total dos bens e serviços finais, avaliados por seu custo de produção, que saíram das unidades produtoras (empresas) para as unidades consumidoras (famílias). O agregado assim calculado é denominado de Produto Nacional.

Pela ótica da renda, o produto total da economia corresponde à soma de todos os rendimentos que as unidades consumidoras (famílias) receberam das unidades produtoras pela utilização dos fatores de produção. O produto assim calculado denomina-se Renda Nacional.

Por fim, pela ótica da despesa, o produto total da economia corresponde ao total que as unidades consumidoras (famílias) efetivamente pagaram às unidades produtoras (empresas) pela compra de bens e serviços finais. Ao agregado assim obtido denomina-se Despesa Nacional.

A noção das três óticas de mensuração do processo produtivo é simples mas fundamental para o entendimento não só da teoria macroeconômica, mas de toda a Contabilidade Nacional.

Como já mencionado, antes mesmo da Grande Depressão já havia um crescente interesse na produção de estimativas da renda nacional⁷. Contudo, foi com Keynes que a mensuração macroeconômica ganhou impulso definitivo.

O sucesso da “*General Theory...*” fez com que Keynes fosse incumbido de comandar o planejamento do esforço de produção bélica da Inglaterra na II Guerra Mundial, Keynes publica, em 1940, o panfleto “*How to Pay for the War*”, trabalho que irá inspirar o desenvolvimento de um sistema de contas nacionais.

No modelo desenvolvido por Keynes em “*How to Pay for the War*”, as contas nacionais (em milhões de libras) eram representadas por 6 (seis) equações, conforme a seguir (NUNES, 1998):

1. Equação do Produto Nacional **ao custo dos fatores**⁸

Consumo Final Privado (CP) ao custo dos fatores (exclusive impostos indiretos) ⁹	£ 3.290
Consumo de Capital Fixo (= depreciação)	£ 420
Investimento Líquido (público e privado) em prédios, plantas industriais, meios de transporte	£ 290
Consumo Corrente do Governo (CG), exceto transferências feitas ao setor privado sob a forma de pensões, juros da dívida, etc.	£ 850
Produto Nacional Bruto (Y), medido ao custo dos fatores	£ 4.850

Obs:

- 1) a estimativa de Keynes sobre o Consumo Privado já incluía o Consumo de Capital Fixo. Assim, Keynes apresenta o Consumo Privado ao custo dos fatores no valor de £ 3.710 (£3.290 referentes ao Consumo Final Privado e £ 420 referentes à Depreciação);
- 2) o modelo original de Keynes não considerava o setor externo;
- 3) Consideram-se “impostos indiretos” os formalmente pagos pelas empresas, porém incorporados ao preço das mercadorias vendidas.

⁷ Após a I Guerra Mundial, 14 nações já haviam definido seu interesse pela implementação de Sistemas de Contabilidade Nacional e estavam estimulando o desenvolvimento de trabalhos nesse campo da Ciência Econômica. Mas, em 1939, já eram 33 nações com instituições governamentais ocupadas com a preparação de estimativas agregativas (ROSSETTI, 1995).

⁸ Segundo KEYNES (apud NUNES, 1998), “*o custo dos fatores vem a ser a renda dos fatores de produção considerada do ponto de vista do empresário, de modo que o custo de fatores e o lucro formam, juntamente, a renda total resultante do emprego oferecido pelo empresário.*” Sob a ótica do empresário (ou da produção) essa renda agregada (custo dos fatores mais lucro) corresponde ao **produto** resultante de certo nível de emprego. Para Keynes, o lucro representa o custo do fator capital pertencente ao empresário.

2. Equação do Produto Nacional ao preço de mercado

Consumo Final Privado ao custo dos fatores	£ 3.290
Impostos Indiretos, líquidos de Subsídios (II)	£ 670
Investimento Bruto (IB)	£ 710
Consumo Corrente do Governo	£ 850
Produto Nacional Bruto ao preço de mercado	£ 5.520

Obs: para Keynes o valor do Consumo Privado, medido ao preço de mercado, corresponderia a £ 4.380, sendo £3.710 de Consumo Final Privado ao custo dos fatores, mais Depreciação, e £ 670 de Impostos Indiretos).

3. Equação da Origem e Utilização da Renda do Governo

Origem da renda:

Impostos Diretos (ID)	£ 550
Impostos Indiretos	£ 670
Receita de Serviços Mercantis	£ 50
Necessidade de Financiamento do Setor Público. Equivale ao valor dos empréstimos obtidos junto ao setor privado para financiar o déficit corrente do Governo. Este valor não inclui a necessidade de recursos do setor público para financiar seus investimentos	£ 80
Total da Renda do Governo	£ 1.350

Utilização da renda:

Transferências feitas pelo Governo (YTr) para o setor privado	£ 500
Consumo Corrente do Governo (gastos com a prestação de serviços à coletividade)	£ 850
Total dos Gastos Correntes do Governo	£ 1.350

4. Equação da Origem e Utilização da Renda do Setor Privado

Origem da renda:

Rendas Bruta dos Fatores (YP = salários e lucros) utilizados no processo de produção	£ 4.800
Renda Recebida por Transferência do Governo (YTr)	£ 500
Total da Renda Apropriada pelo Setor Privado	£ 5.300

Obs: a Renda Bruta dos Fatores (£ 4800) inclui o valor da depreciação estimada em £ 420. Assim a Renda Líquida dos Fatores corresponde a £ 4380.

Utilização da renda:

Impostos Diretos (ID)	£ 550
Consumo Privado (CP) ao preço de mercado	£ 4.380
Poupança Privada (PP), correspondente ao valor de £ 290 destinada ao financiamento do investimento líquido e £ 80 utilizados para financiar o déficit corrente do setor público	£ 370
Total da Renda Utilizada pelo Setor Privado	£ 5.300

Obs: Keynes distinguiu a conta do Setor Privado da conta do Governo de forma a identificar a capacidade e/ou necessidade de financiamento de cada setor institucional. Desta forma, seria possível calcular, separadamente, a poupança privada e a pública e demonstrar a relação existente entre poupança do setor privado e o déficit público.

5. Equação da Renda Nacional

Renda dos Fatores (YP)	£ 4.800
Renda do Governo com a prestação de serviços mercantis (YG)	£ 50
Total do Produto Nacional (Y)	£ 4.850

6. Equação da Formação de Capital

Investimento Líquido	£ 290
Depreciação	£ 420
Investimento Bruto:	£ 710
- Poupança Privada destinada ao financiamento de novos investimentos (investimento líquido)	£ 290
- Poupança Privada destinada ao financiamento do déficit corrente do Governo	£ 80
- Saldo entre os gastos com a formação de capital e a capacidade de poupança da economia	£ 340

Obs: embora o modelo não previsse transações com o exterior, o saldo de £ 340 representa a necessidade líquida de financiamento da economia que deveria ser atendida por empréstimos externos ou pela utilização das reservas internacionais do país.

Ressalte-se que, apesar de as equações desenvolvidas por Keynes se referirem ao conceito de Produto e Renda Nacional em uma economia aberta, o autor omitiu os componentes relativos ao Balanço de Pagamentos, motivo pelo qual, na prática, os conceitos apresentados restringiam-se às **economias fechadas**. A incorporação das transações com o resto do mundo no escopo do sistema de contas nacionais só foi realizada por Meade e Stone, em 1941, no trabalho intitulado “*The Construction of Tables of National Income, Expenditure, Savings and Investment*”, trabalho no qual os autores associaram o saldo do balanço de pagamentos em transações correntes à formação de capital (MEADE e STONE, 1941, *apud* NUNES).

A partir do sistema descrito acima, Keynes concluiu que, diante da necessidade de financiar os crescentes gastos militares, as autoridades inglesas poderiam empregar os seguintes instrumentos:

- a) estimular o aumento da taxa de poupança dos indivíduos, os quais canalizariam seus recursos excedentes para o financiamento daqueles gastos, sob a forma de empréstimos;
- b) criar impostos adicionais sobre os ganhos de capital provenientes do aumento de preços;
- c) adotar uma política de racionamento para reduzir o consumo privado ou,
- d) aumento dos impostos para reduzir a renda disponível do setor privado.

Ao longo de 1940, influenciados por “*How to Pay...*”, Austin Robinson, Lionel Robbins e Richard Stone¹⁰, que atuavam no *Central Economic Information Service of the War Cabinet* (Inglaterra) sob a coordenação de James Meade, iniciaram estudos sobre a renda e despesa nacionais. Em dezembro daquele ano, com o apoio de Keynes, esses economistas concluíram as primeiras estimativas sobre a contabilidade da Renda Nacional da Inglaterra (STUDENSKI *apud* NUNES).

Em janeiro de 1941, Keynes submeteu ao “*Budget Committee*” – órgão encarregado das finanças públicas da Inglaterra – seu estudo intitulado “*National Income, Savings and Consumption*” e, em fevereiro seguinte, utilizou os dados apurados por Meade e Stone para estimar o déficit público inglês – *budgetary gap* – previsto para o ano fiscal de 1941 (MOGGRIDGE *apud* NUNES) e definir o montante de poupança, voluntária ou compulsória (aumento de impostos), necessário para prevenir uma aceleração inflacionária naquele país.

2.2.4. Wassily Leontief

O advento da “Grande Depressão” ensejou o desenvolvimento de duas importantes linhas de pesquisa no campo da Contabilidade Nacional: de um lado, enquanto Keynes e seus seguidores trabalhavam na construção de um sistema de contas nacionais estruturado a partir dos agentes institucionais (empresas, famílias, governo e resto do mundo), o economista russo Wassily Wassilyovitch Leontief desenvolvia um modelo independente, cuja base teórica, apoiada no “*Tableau Économique*” de François Quesnay e no modelo de equilíbrio geral de Léon Walras, concentrava-se na análise da estrutura produtiva e da interdependência entre os setores de atividade econômica.

Leontief foi o precursor da análise insumo-produto, que, mediante o uso de matrizes, classificava as múltiplas transações individuais em grupos relativamente homogêneos entre si, interpretando-os em seu conjunto. O primeiro modelo, elaborado para a economia americana tomando por base o ano de 1919, foi construído por Leontief em 1931, sendo denominado pelo autor como um “modelo fechado”, isto é, “*os itens que aparecem no vetor de demanda final eram interpretados como representando os insumos absorvidos pelas famílias necessários para que estas fornecessem os serviços de mão de obra, capital, etc. Da mesma*

forma, os serviços [dos fatores de produção] fornecidos pelo setor final eram tratados de forma equivalente aos insumos de qualquer outro setor” (Fonseca, op. cit., p. 12).

O “**modelo aberto**” de insumo-produto só começou a ser trabalhado por Leontief em 1944, com os primeiros resultados divulgados em 1951. Com este novo método, a demanda final é considerada como autônoma e determinada fora do modelo. Neste caso, as famílias (assim como governo e outros usuários finais) devem ser tratadas diferentemente dos setores produtivos: estes últimos compõem o quadrante interindustrial da tabela de insumo-produto e os primeiros compreendem o quadrante da demanda final.

Para se construir uma matriz de relações intersetoriais (insumo-produto) no modelo aberto, é necessário:

- dividir a economia em setores produtivos;
- verificar o relacionamento entre esses setores, ou seja, quanto cada setor vendeu e/ou comprou dos outros setores e quanto de sua produção destinou-se para uso final;
- organizar essas informações em forma matricial, de modo que:
 1. as linhas representam o valor das vendas efetuadas;
 2. as colunas representam o valor das compras efetuadas;
 3. o termo genérico da matriz, x_{ij} diz quanto o setor **i** vendeu para o setor **j**, e, analogamente, quanto o setor **j** comprou do setor **i**;
 4. se somarmos as vendas setoriais de produtos de uso intermediário com as vendas de bens finais, encontraremos exatamente o mesmo valor obtido ao somarmos o valor adicionado aos custos intermediários de produção. Esse número é o produto interno bruto da economia.

A matriz assumiria então o seguinte formato:

¹⁰ Coube a Richard Stone a responsabilidade pelo levantamento dos dados estatísticos

Setor	Setor A (1)	Setor B (2)	Setor C (3)	Produto Intermediário (1 + 2 + 3)	Consumo Geral*	Valor bruto da produção
Setor A	a_{11}	a_{12}	a_{13}	$a_{11} + a_{12} + a_{13}$	Y_1	X_1
Setor B	a_{21}	a_{22}	a_{23}	$a_{21} + a_{22} + a_{23}$	Y_2	X_2
Setor C	a_{31}	a_{32}	a_{33}	$a_{31} + a_{32} + a_{33}$	Y_3	X_3
Consumo Interno intermediário de cada setor	$a_{11} + a_{21} + a_{31}$	$a_{12} + a_{22} + a_{32}$	$a_{13} + a_{23} + a_{33}$	$a_{11} + a_{12} + a_{13} + a_{21} + a_{22} + a_{23} + a_{31} + a_{32} + a_{33}$	$Y_1 + Y_2 + Y_3$	$X_1 + X_2 + X_3$
Valor Agregado por setor	V_1	V_2	V_3	$V_1 + V_2 + V_3$		
Valor bruto da produção	X_1	X_2	X_3	$X_1 + X_2 + X_3$		

O número de equações do modelo de insumo-produto é determinado pelo número de setores produtivos e de categorias de demanda final. Cada linha da matriz é constituída pela equação que revela a composição da demanda da economia, isto é, quanto de cada produto se destina para o consumo intermediário e quanto para a demanda final. De outra parte, cada coluna da matriz é composta de uma equação que indica a estrutura produtiva da economia, isto é, revela a tecnologia de produção de cada setor produtivo, ou a sua função de produção.

Assim, as despesas compreendem o pagamento dos insumos comprados aos outros setores e o pagamento às famílias que cedem os fatores de produção. Analisando o processo de produção pela ótica da formação da renda, deduz-se que o valor adicionado compreende o valor da renda paga aos fatores que, por sua vez, corresponde ao valor da demanda final. O valor adicionado representa o pagamento efetuado pelos setores produtivos aos setores exógenos (isto é, demanda final) sob a forma de salários, juros, lucro, renda da propriedade e impostos pagos ao governo.

O modelo reproduz a identidade básica das contas nacionais, expressa pelas seguintes equações:

1. Equação da Produção:

$$\text{Produção} = \text{Consumo Intermediário (Insumos)} + \text{Valor Adicionado}$$

Logo, Valor Adicionado = Produção (-) Consumo Intermediário.

2. Equação da Renda:

$$\text{Produção} = \text{Consumo Intermediário (Insumos)} + \text{Renda dos Insumos Primários ou Pagamentos aos Setores Exógenos.}$$

Logo, Valor Adicionado = Renda dos Insumos Primários ou Pagamentos aos Setores Exógenos.

3. Equação da Demanda Final:

$$\text{Produção} = \text{Consumo Intermediário ou Insumos Comprados dos Outros Setores Endógenos (+) Demanda Final}$$

Logo, Valor Adicionado = Demanda Final.

A partir das três equações anteriores, o equilíbrio entre as equações desse sistema é alcançado através da seguinte identidade contábil:

$$\text{Valor Adicionado} = \text{Renda dos Fatores} = \text{Demanda Final}$$

A garantia da convergência do modelo para uma situação de equilíbrio é o fato de que cada equação do sistema de insumo-produto descreve o equilíbrio entre os preços recebidos pelos setores e os pagamentos efetuados por cada setor. Ou seja,

$$\begin{array}{l} \text{(I) Produção} = \text{Consumo Intermediário (+) Demanda Final, ou} \\ \text{(II) Produção} = \text{Consumo Intermediário (+) Valor Adicionado} \end{array}$$

Quando Leontief iniciou, em 1944, o trabalho de construção do “*modelo aberto*” da tabela de insumo-produto, economistas e governantes estavam preocupados com os problemas provenientes da reconversão de indústrias voltadas para a produção de equipamentos bélicos para a produção em tempos de paz.

A utilização do “*modelo aberto*” para estimar impactos causados por mudanças exógenas e para prever possíveis pontos de estrangulamento estruturais acabaram contribuindo para a rápida divulgação da técnica de insumo-produto desenvolvida por Leontief, tanto entre os países capitalistas desenvolvidos e em desenvolvimento, quanto entre os países socialistas.

Em 1945, Leontief elaborou um estudo sobre a economia americana no ano de 1950, recorrendo à projeção dos dados da Tabela de Insumo-Produto de 1939, cuja construção havia sido concluída em 1944¹¹. Nesse estudo, projetou os coeficientes técnicos da matriz de 1939 para o ano de 1950, alterando os coeficientes modificados em virtude de mudanças tecnológicas expressivas, a exemplo dos coeficientes técnicos de carvão e petróleo nas indústrias de transporte (op. cit. p. 19).

Com a disseminação desses modelos de projeção, a construção de matrizes de insumo-produto passou a ser associada à idéia de planejamento econômico, aproximando-se, nesse ponto, da contabilidade nacional que, voltada para o mesmo objetivo, desenvolvera-se com base nas idéias de Keynes. Dessa forma, as duas técnicas (insumo-produto e contabilidade social), embora percorrendo caminhos distintos, culminariam num único instrumento de planejamento, no qual equilíbrio econômico e identidade contábil se confundem. Contudo, a incorporação do modelo de insumo-produto ao sistema de contas nacionais modernas só ocorre quando da segunda revisão do Manual de Contas Nacionais das Nações Unidas, em 1968 (SNA 1968).

Atualmente, para a construção de um ano-base, as contas nacionais utilizam somente as informações em valor (registros contábeis) das Tabelas de Insumo-Produto de Leontief. Entretanto, a preparação da série histórica das Contas Nacionais, construídas a preços correntes e constantes, requer a utilização dos coeficientes técnicos de Leontief para a projeção dos valores anuais.

2.3. Padronização dos sistemas de contas

Até fins da década de 30, a mensuração das contas nacionais era resultado da iniciativa de alguns economistas, a partir dos trabalhos pioneiros para estudo da renda e da fortuna nacionais, objetivando, precipuamente, comparações entre a riqueza das nações, motivadas pelo espírito nacionalista do período mercantilista, pelo desejo de fortalecimento econômico e expansão do poderio militar (ex: Alemanha, no período do Reich) e/ou pela avaliação dos potenciais de guerra das nações.

¹¹ O modelo foi desenvolvido a pedido do governo americano, visando a identificar possíveis pontos de estrangulamento no processo produtivo após o término da II Guerra Mundial.

A partir daí, e até a II Guerra Mundial, os trabalhos de mensuração das contas nacionais caracterizaram-se pelo interesse em evidenciar as principais transações da economia, pois crescia a percepção de que as contas nacionais deveriam passar a ser vistas como um instrumento estatístico capaz de gerar informações fundamentais para o planejamento econômico. Merecem destaque, nesse período, pesquisadores de países como a Noruega (R. Frisch, O. Aukrust e P.J. Bjerve), a Suécia (E. Lindahl) e a Inglaterra (R. Stone).

A profusão de iniciativas para medição de contas nacionais deu ensejo aos primeiros esforços para produção de informações sistemáticas e padronizadas sobre o funcionamento das economias, que se intensificaram a partir do pós-guerra. Em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) decidiu expandir os métodos de apuração de contas nacionais empregados por Holanda e Inglaterra para os demais países-membros; dois anos depois, em 1947, as Nações Unidas reuniram representantes de 33 países para analisar as experiências nacionais de cálculo da renda nacional e, ainda naquele ano, publicaram “*Definition and Measurement of the National Income and the Related Totals*”, contendo a metodologia proposta por Richard Stone para o cálculo das contas nacionais.

O movimento capitaneado pelas Nações Unidas pela padronização dos registros contábeis para garantir a comparabilidade internacional ganhou corpo em meio ao *boom* desenvolvimentista da década de 50, culminando com a publicação, em 1953¹², da primeira versão de um sistema padronizado de contas nacionais modernas – “*A System of National Accounts and Supporting Tables, Series F, n° 2, Rev. I*” (SNA-52) – manual em que sugere uma primeira base para a construção de sistemas de contas nacionais por seus países-membros. O manual foi apresentado como uma seqüência do relatório preparado por Stone em 1947, assinalando, em seu prefácio, que a metodologia sugerida nos dois documentos era basicamente a mesma e que possíveis diferenças seriam decorrentes da incorporação de sugestões provenientes da experiência adquirida ao longo dos cinco anos que separavam a publicação daquele texto e o de Stone (Nunes, op. cit., pg. 93).

O sistema, baseado na utilização de contas e no princípio contábil das partidas dobradas, procurava retratar o desempenho real da economia atendendo a duas condições:

¹² Obra concluída em 1952 e editada em 1953.

- a) **equilíbrio interno** de cada conta, onde o total dos débitos deveria igualar o total dos créditos;
- b) **equilíbrio externo** do sistema, de modo que a cada lançamento devedor numa conta corresponda um lançamento credor, de igual valor, em outra conta.

O SNA 1953 retratava o funcionamento da economia pela ótica institucional, decompondo os agentes econômicos em três setores institucionais: a) famílias e instituições privadas sem fins lucrativos (IPSFL); b) empresas, e, c) governo.

O setor institucional “Empresas” abrangeria todas as unidades produtivas dedicadas à produção de bens e serviços para posterior venda no mercado por um preço no mínimo equivalente aos custos de produção. Esse setor englobaria a atividade de empresas privadas (sociedades ou empresas individuais ou familiares); empresas estatais, que financiam seus custos de produção através da venda de produtos; produtores independentes (isto é, trabalhadores por conta própria, autônomos e profissionais liberais) e as famílias de produtores rurais (proprietários de terras ou não).

O setor institucional “Famílias e IPSFL” envolveria o conjunto de indivíduos residentes no país e as instituições privadas que prestam serviços de natureza gratuita (não mercantil) à coletividade. Estariam incluídos nesta categoria clubes, associações, fundações, sindicatos, cooperativas, escolas, hospitais e outras entidades filantrópicas.

O setor institucional “Governo” compreenderia todas as instâncias da administração pública (federal, estadual e municipal) que prestam serviços à coletividade, tais como educação e saúde pública, segurança, justiça, administração e outros serviços públicos não mercantis¹³.

Para cada um dos setores, decompostos em entidades produtoras e/ou consumidoras, foram construídas contas com o intuito de registrar as transações relacionadas às funções de

¹³ Considera-se que a atividade realizada pelas empresas é mercantil, posto que sua receita depende da venda do produto no mercado, havendo uma diferença entre o preço de venda e o valor dos insumos. Já a atividade realizada pelo governo é considerada “não-mercantil”, pois a administração pública não se financia através do mercado – sua produção é oferecida gratuitamente à coletividade – mas por meio de transferências (impostos) recebidas das empresas e famílias.

Produção, Consumo e Acumulação de Capital. Ademais, foi criada uma conta para contabilizar as transações realizadas entre os agentes econômicos residentes no país e no exterior.

Nessas contas, as transações estavam codificadas seqüencialmente: o primeiro dígito representava o número da conta, e o segundo a ordem em que aparecia dentro da conta. Os códigos entre parêntesis correspondiam à contrapartida do lançamento contábil de cada transação. Cada transação seria registrada duas vezes, ensejando a construção de uma estrutura matricial de dupla entrada: uma a crédito e outra a débito.

Os bens e serviços foram classificados em intermediários ou finais: os bens intermediários têm por função servir para a produção de outros bens e serviços (ex: farinha para a produção de pão), enquanto que os bens finais são diretamente consumidos pelos consumidores finais. De modo a evitar a dupla contagem, apenas os bens finais seriam incluídos no produto nacional.

Os gastos com bens e serviços finais seriam classificados em função do destino dado aos produtos: quando destinados à satisfação das necessidades das famílias, seriam considerados consumo pessoal¹⁴; quando adquiridos pelas empresas, seriam considerados formação bruta de capital fixo.

Os impostos – diretos e indiretos – constituiriam a fonte primária de recursos do governo. O sistema considerou como diretos os impostos incidentes sobre renda e riqueza e pagos pelas famílias, estabelecendo que todo excedente operacional gerado pelas empresas seria considerado como pertencente às unidades consumidoras (famílias). E considerou como indiretos os formalmente pagos pelas empresas e incorporados aos preços das mercadorias vendidas.

“Subsídios” seriam recursos transferidos pelo governo para as unidades produtivas (empresas) com o objetivo de permitir a venda de um produto a um valor inferior ao que seria o preço de mercado. Têm, portanto, objetivo inverso ao dos impostos indiretos, sendo uma

¹⁴ O sistema computava como atividade produtiva os serviços domésticos produzidos pelas famílias pois, embora não destinados à venda, utilizavam de mão-de-obra contratada no mercado.

espécie de “imposto indireto negativo”; daí porque foram incluídos como “redutores” dos tributos indiretos.

A partir dessas variáveis, as equações básicas do sistema ficariam assim estruturadas:

Pela ótica da produção, o produto total da economia toma por base o valor efetivamente adicionado no processo de produção em cada unidade produtiva. Para tanto, somam-se os custos de processamento dos três grandes ramos da atividade econômica – agricultura, indústria e serviços –, sempre levando em conta o valor agregado por cada etapa da produção; daí resulta o Produto Interno Bruto a custo de fatores. Somando-se a este o montante de tributos indiretos e da depreciação do capital fixo, e deduzindo-se os subsídios, obtém-se o Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB_{pm}):

$$PIB_{pm} = \text{Valor agregado líquido dos setores} + \text{Tributos indiretos} + \text{Depreciação} - \text{Subsídios}$$

Pela ótica da renda, considera-se que, numa economia fechada e sem governo, o produto gerado em determinado período de tempo é totalmente distribuído entre os proprietários dos fatores de produção ao longo do processo produtivo. Assim, para apurar esse produto basta somar as remunerações pagas aos fatores de produção no período analisado – salários, aluguéis, juros e lucros¹⁵ – à depreciação do capital fixo, obtendo-se a Renda Interna Bruta a custo de fatores (RIB_{cf}). Introduzidos o setor governo e o setor externo, acrescentam-se a esse valor os tributos indiretos e deduzem-se os subsídios, chegando-se ao produto total da economia, ou Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB_{pm}):

$$PIB_{pm} = (\text{Salários} + \text{Aluguéis} + \text{Juros} + \text{Lucros distribuídos}) + \text{Lucros não distribuídos} + \text{Tributos indiretos} + \text{Depreciação} - \text{Subsídios}$$

Por fim, a ótica da despesa apura o produto da economia a partir da soma dos valores de todos os bens e serviços produzidos no período que não foram destruídos (ou absorvidos como insumos) na produção de outros bens e serviços. Para tanto, somam-se as despesas de consumo das famílias, do governo, e os investimentos realizados por famílias, empresas e

¹⁵ Denomina-se “salário” à remuneração do fator trabalho; “aluguéis”, à remuneração do fator terra; “juros”, à remuneração do capital financeiro e “lucros”, à remuneração da iniciativa capital empresarial.

governo, acrescentando-se, ainda, a variação dos estoques e as exportações líquidas de bens e serviços, consoante a seguinte equação:

$$\text{Produto} = C + I + G + (X - M)$$

Onde:

- C = Consumo Pessoal**, que compreende os bens e serviços adquiridos pelas famílias. Apresenta três componentes: a) aquisição de bens duráveis; b) aquisição de bens não duráveis e c) serviços. Os bens duráveis são mercadorias que podem ser armazenadas e têm uma vida média de pelo menos três anos (ex: automóveis). Os bens não duráveis são mercadorias que podem ser armazenadas e têm vida média inferior a três anos. Os serviços são mercadorias que não podem ser armazenadas e devem ser consumidas no local e no momento da compra;
- I = Investimento Bruto**: fluxo de produção, em determinado período, usado para manter ou aumentar o estoque de capital da economia. Em outras palavras, tudo aquilo que é produzido, mas não consumido, em determinado período, significando ou ensejando consumo no futuro;
- G = Gastos do governo**: compras de bens e serviços por todos os níveis de governo mais a remuneração do funcionalismo público (que “vendem” seus serviços ao governo). Não inclui as transferências¹⁶ nem o pagamento de juros sobre a dívida pública;
- (X – M) = Exportações líquidas**, valor das compras de bens nacionais por estrangeiros, deduzido do valor das compras de bens estrangeiros por residentes no país (famílias, empresas e governo).

Com base nessas premissas, o primeiro sistema padronizado de contas nacionais, o SNA 1953, foi organizado conforme a seguir (ROSSETTI, 1995):

Conta 1 - Produto Interno Bruto: definição e destinação do Produto Interno Bruto

D	C
1.1. Produto Interno Bruto ao custo dos fatores (2.9)	1.4. Gastos de consumo privado (4.1)
1.2. Tributos indiretos (5.7)	1.5. Gastos de consumo do governo geral (5.1)
1.3. <i>Menos</i> subsídios	1.6. Formação interna bruta de capital fixo (3.1)
	1.7. Variações dos estoques (3.2)
	1.8. Exportações de bens e serviços (6.1)
	<i>Dispêndios correspondentes à aquisição do Produto Interno Bruto e das importações</i>
	1.9. <i>Menos</i> importações de bens e serviços (6.3)
Produto Interno Bruto a preços de mercado	Dispêndios correspondentes à aquisição do Produto Interno Bruto a preços de mercado

¹⁶ Entendem-se por “transferências” os pagamentos feitos pelo governo que não exigem contrapartida específica por parte dos agentes beneficiados, seja na forma de bens ou serviços. São exemplos de transferências os benefícios pagos pelos institutos de previdência social, sob forma de aposentadorias, pensões, salário-família e auxílios para serviços funerários, doenças, alimentação e educação. Outros exemplos são os auxílios a populações flageladas e as subvenções sociais a instituições sem fins lucrativos. Por fim, um importante tipo de transferência governamental são os juros da dívida pública, que, embora pagos a instituições financeiras e organismos internacionais, são interpretados pela Contabilidade Nacional como um grupo de despesas que flui do setor Governo para as unidades familiares.

Conta 2 – Renda Nacional: definição e composição da Renda Nacional

D	C
2.1. Remuneração dos assalariados (4.5)	2.9. Produto Interno Bruto ao custo dos fatores (1.1)
2.2. Rendas de profissionais liberais, de atividades não urbanas e de empresas não constituídas em sociedades por ações (4.6)	2.10. Rendas líquidas recebidas do resto do mundo pelo emprego de fatores de produção (6.2)
2.3. Rendas provenientes da propriedade (4.7)	2.11. <i>Menos</i> depreciação do capital fixo (3.3)
2.4. Poupança das sociedades por ações (3.4)	
2.5. Tributos diretos sobre as sociedades por ações (5.8)	
2.6. Rendas do governo geral provenientes de suas propriedades e empresas (5.5)	
2.7. <i>Menos</i> juros da dívida pública (5.6)	
2.8. <i>Menos</i> juros das dívidas dos consumidores (4.8)	
Renda Nacional	Produto Nacional Líquido ao custo dos fatores

Obs: por convenção, os juros da dívida pública e os das dívidas dos consumidores **não** são incluídos na Renda Nacional.

Conta 3 - Formação Interna Bruta de Capital: consolida informações correlacionadas ao processo de formação interna de capital. No lado do débito, a conta define as duas categorias básicas que constituem o processo de acumulação da economia, formação bruta de capital fixo e variação de estoques. No lado do crédito, indica as categorias que financiam esse processo, conforme a seguir:

D	C
3.1. Formação interna bruta de capital fixo (1.6)	3.3. Depreciação do capital fixo (2.11)
3.2. Variação de estoques (1.7)	3.4. Poupança das sociedades por ações (2.4)
	3.5. Transferências líquidas das unidades familiares e instituições privadas sem fins lucrativos (4.11)
	3.6. Transferências internacionais líquidas recebidas pelas sociedades por ações (6.6)
	3.8. Empréstimos líquidos recebidos pelas sociedades por ações (4.14 + 5.15 + 6.9)
Formação Interna Bruta de Capital	Financiamento da formação interna bruta de capital

Conta 4: definição e destinação da renda das unidades familiares e instituições privadas sem fins lucrativos (IPSFL)

Conta Corrente

D	C
4.1. Gastos de consumo privado (1.4)	4.5. Remuneração dos assalariados (2.1)
4.2. Tributos diretos (5.9)	4.6. Rendas de profissionais liberais, de atividades não-urbanas e de empresas não constituídas em sociedades por ações (2.2)
4.3. Outras receitas correntes do governo geral (5.10)	4.7. Rendas provenientes da propriedade (2.3)
4.4. Poupança (4.12)	4.8. <i>Menos</i> juros das dívidas dos consumidores (2.8)
	4.9. Transferências correntes recebidas do governo geral (5.3)
Destinação da renda corrente	Rendas das unidades familiares e instituições privadas sem fins lucrativos

Conta de conciliação de capital

D	C
4.10. Transferências líquidas ao governo geral (5.13)	4.12. Poupança (4.4)
4.11. Transferências líquidas para a formação interna de capital (3.5)	4.13. Transferências internacionais líquidas recebidas (6.7)
	4.14. Empréstimos líquidos recebidos (3.8 + 5.15 + 6.9)
Saídas	Entradas

Conta 5: Governo geral

Conta corrente

D	C
5.1. Gastos de consumo do governo geral (1.5)	5.5. Rendas provenientes de propriedades e de empresas públicas (2.6)
5.2. Subsídios (1.3)	5.6. <i>Menos</i> juros da dívida pública (2.8)
5.3. Transferências correntes para as unidades familiares (4.9)	5.7. Tributos indiretos (1.2)
5.4. Poupança (5.12)	5.8. Tributos diretos sobre as sociedades por ações (2.5)
	5.9. Impostos diretos sobre as unidades familiares (4.2)
	5.10. Outras receitas correntes do governo geral (4.3)
Utilização das rendas correntes	Rendas correntes

Conta de conciliação de capital

D	C
5.11. Transferências líquidas para a formação interna de capital (3.6)	5.12. Poupança (5.4)
	5.13. Transferências líquidas das unidades familiares (4.10)
	5.14. Transferências internacionais líquidas recebidas (6.8)
	5.15. Empréstimos líquidos recebidos (3.8 + 4.14 + 6.9)
Saídas	Entradas

Conta 6: Transações com o resto do mundo

Conta Corrente

D	C
6.1. Exportações de bens e serviços (1.8)	6.3. Importações de bens e serviços (1.9)
6.2. Rendas líquidas recebidas pelo emprego de fatores e produção da nação (2.10)	6.4. Superávit da nação em conta corrente (6.5)
Entradas correntes procedentes do resto do mundo	Utilização das entradas correntes procedentes do resto do mundo

Conta de conciliação de capital

D	C
6.5 Superávit da nação em conta corrente (6.4)	6.9. Empréstimos líquidos ao resto do mundo (3.8 + 4.14)
6.6. Transferências internacionais líquidas às sociedades por ações (3.7)	
6.7. Transferências internacionais líquidas às unidades familiares (4.13)	
6.8. Transferências internacionais líquidas do governo geral (5.14)	
Entradas	Saídas

As contas 1, 2 e 3 abrangiam diferenciadas categorias de transações correntes, decorrentes de operações de natureza real. As contas 4, 5 e 6 abrangiam, além de transações correntes, também transações de natureza financeira, as quais, sob a denominação genérica de “contas de conciliação de capital”, registravam entradas e saídas de créditos líquidos recebidos, a título de transferências e de empréstimos.

Assim, o sistema proposto pelo SNA 53 constituía um todo articulado que buscava interpretar as funções básicas da economia. A metodologia teve duas reedições, uma em 1960 e outra em 1964. Na edição de 1960, foi fixado, como objetivo de longo prazo, a construção de tabelas de insumo-produto integradas ao sistema de contas nacionais; a edição de 1964 procurou compatibilizar o SNA com o Manual do Balanço de Pagamentos do Fundo Monetário Internacional.

Em 1968, as Nações Unidas publicaram novas bases metodológicas para a construção de sistemas de contas nacionais (“*A System of National Accounts*”, SNA-68, *United Nations, Studies in Methods, Série F, n.2*), incorporando novas categorias de informações macroeconômicas, reais e financeiras. Nessa segunda versão do Manual, foram também absorvidas as contribuições do economista russo Wassily Leontief para o estudo das relações intersetoriais da economia. Para não tornar o presente trabalho demasiadamente extenso, deixaremos de detalhar referida metodologia, ressaltando, apenas, que várias das modificações introduzidas – tabelas de insumo-produto, matrizes de fluxo de fundos e construção das contas nacionais a preços correntes e constantes – já vinham sendo adotadas em vários países.

Por fim, em 1993¹⁷, as Nações Unidas, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Mundial - BIRD, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e a Comissão de Estatística da Comunidade Européia – Eurostat editaram o *System of National Accounts 1993* (SNA-93), terceira versão do manual de referência para a construção de sistemas de contas nacionais, atualmente em vigor¹⁸.

¹⁷ Deixamos de apresentar em detalhe as alterações metodológicas introduzidas pelos SNA 1968 e 1993, posto que tornaria este trabalho excessivamente extenso, sem ganhos significativos para o desenvolvimento do objeto de pesquisa.

¹⁸ Informações adicionais sobre a atualização prevista podem ser obtidas no *site* das Nações Unidas na Internet, <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/snarev1.asp> (acesso em 16.11.2007).

2.4. A moderna Contabilidade Nacional

A partir de meados da década de 70, com o surgimento, no meio acadêmico, da teoria das expectativas racionais – restabelecendo muitos dos pressupostos clássicos atacados por Keynes – e, no mundo real, de crescentes questionamentos acerca do papel do Estado-regulador, rompe-se o chamado “consenso keynesiano”, que via na elevação dos gastos do governo a grande resposta para geração de emprego e elevação da demanda agregada da economia.

As críticas a Keynes enfatizavam que sua teoria lidava com os problemas da recessão, mas não era igualmente capaz de debelar o fenômeno da inflação; outros consideraram-na uma teoria da apologia do déficit público; outros, ainda, criticavam a excessiva preocupação com o estado de bem-estar.

Hoje, reconhecendo que *“o debate sobre o papel do estado na economia está bem longe de um consenso”*, identificam-se, basicamente, duas posições antagônicas em relação a esse ponto: de um lado, os defensores da intervenção estatal, para os quais as soluções de mercado constituem meras formulações teóricas, inexistentes na prática, ou que não geram o socialmente justo em termos distributivos; de outra parte, os liberais (adeptos das escolas de Chicago e Virgínia), que enfatizam as dificuldades impostas pelo Estado ao funcionamento da economia de mercado (BIDERMAN e ARVATE, 2006).

Na prática, porém, o sistema de contas nacionais em pouco ou nada foi abalado por essas mudanças. Isso porque, embora derivadas da teoria keynesiana, as contas nacionais refletem relações sistêmicas, e não relações de causalidade entre as variáveis que as compõem. Assim, permanecem válidas, e, *“de uma maneira ou de outra, ainda presidem, senão os desenvolvimentos teóricos contemporâneos na área da macroeconomia, seguramente as análises quanto a crescimento, formação bruta de capital fixo, relações externas e outras tantas variáveis determinantes na análise evolutiva das economias reais”* (PAULANI e BRAGA, 2006).

Independentemente da corrente teórica do pesquisador, a Contabilidade Nacional¹⁹ continua sendo a principal ferramenta dos economistas para estudar a realidade sócio-econômica de um país, fornecendo um sistema de avaliação consistente, padronizado e contínuo da atividade econômica.

2.5. Contas Nacionais no Brasil

2.5.1. Histórico

No Brasil, a exemplo de outros países, a Contabilidade Nacional teve origem em trabalhos individuais elaborados para fins específicos, em bases não contínuas. Para se ter uma idéia, as primeiras estimativas da “fortuna nacional” foram preparadas por Roberto Simonsen, em 1935; naquele mesmo ano, o Ministério das Relações Exteriores procedeu a uma estimativa do valor global da produção nacional.

Os esforços para a criação de um sistema de contas nacionais propriamente dito remontam a 1947, com a criação do Núcleo de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O propósito inicial do núcleo era empreender um acompanhamento da evolução dos preços, da elaboração do balanço de pagamentos e do cálculo da renda nacional.

Em 1950, estudava-se, no plano internacional, o desenho de um sistema de contas nacionais. Foram mantidos entendimentos com as Nações Unidas para obtenção de assistência técnica no aperfeiçoamento dos trabalhos, o que culminou com a vinda ao Brasil do chefe do serviço de Estatística das Nações Unidas, J. B. Derksen, imprimindo inegável avanço à estimativa dos agregados econômicos brasileiros. Em 1952, foi apresentada a primeira estimativa do produto nacional brasileiro; entretanto, somente em 1956, com a adaptação do SNA-1953 das Nações Unidas – aqui denominada SCNB-56 – é que o Brasil viria a dispor de um balanço geral da atividade econômica do país. Naquele ano, pela primeira vez, além do produto e da renda nacionais, foram também calculados os valores dos componentes da Despesa.

¹⁹ No Brasil, a partir da Resolução 11/84, do Conselho Federal de Economia, a disciplina Contabilidade Nacional, constante do plano curricular dos cursos de Economia, passou a ser denominada Contabilidade Social, coerente com o intuito de abrir espaço para a estimativa de dados agregativos sobre a realidade econômica e social que vão além dos tradicionais sistemas de contas nacionais. Para os objetivos deste trabalho, porém, manteremos a terminologia Contabilidade Nacional.

Na década de 60, diversas foram as revisões metodológicas visando à adaptação da estrutura teórica fundamental das Nações Unidas às características da economia brasileira – dentre as quais a ausência de estatísticas econômicas básicas. Entretanto, a partir de 1966, novos problemas contribuíram para uma certa paralisação das Contas Nacionais do Brasil. (Nunes, op. cit., p. 155):

As reformas econômicas e administrativas promovidas pelo Plano de Ação Econômica do Governo Castelo Branco (1964-66) contribuíram para o atraso das Contas Nacionais, na medida que várias instituições, que eram provedoras de informações para a FGV, foram extintas ou reestruturadas, interrompendo, assim, a rede de informações necessárias para a construção das Contas.

Diante desse quadro, divulgavam-se apenas informações esparsas sobre os agregados macroeconômicos. Somente em 1969, com base nos dados do Censo de 1960, a FGV logrou atualizar a série das Contas Nacionais. A metodologia adotada para esta revisão foi publicada pela FGV em 1972.

O novo desenho adotado nas Contas Nacionais do Brasil a partir de 1972 objetivava a apresentação dos resultados por setor institucional – apesar de as Nações Unidas já preconizarem a inserção da matriz de insumo-produto ao corpo central do sistema, o que revelou a opção da FGV em implementar o Sistema de Contas Nacionais proposto pelo SNA 53 e incorporar poucas das sugestões do SNA 68, então já vigente.

O sistema consistia num conjunto de **cinco** Contas dos Setores Institucionais, estruturadas em partidas dobradas: **Produção, Apropriação, Governo, Capital e Resto do Mundo**, acompanhadas de um conjunto de quadros estatísticos sobre a composição da despesa nacional bruta: valor adicionado da indústria de transformação, renda interna da indústria, índice de produto real das atividades e renda interna por atividade e por unidade da federação.

Um aspecto importante é que a metodologia criada pela FGV apoiava-se na construção das Contas Nacionais apenas nos anos censitários (1949, 1959 e 1970), para os quais havia maior número de informações; os anos não-censitários seriam construídos através da interpolação ou extrapolação de dados censitários, valendo-se de indicadores de volume e de preços (SUZIGAN *apud* NUNES, 1998). Ressalte-se, porém, que o uso de indicadores de

evolução para construir as Contas Nacionais exigiria procedimentos complementares de crítica de consistência do dado propriamente dito e da sua coerência em relação aos demais, o que exigia o uso de matrizes de insumo-produto.

Em 1973, o IBGE iniciou o projeto de construção de Matrizes de Insumo-Produto, com a criação do Departamento de Estatísticas Derivadas – embrião do atual Departamento de Contas Nacionais. A primeira matriz foi publicada em 1979, referente ao ano censitário de 1970; em 1984 foi concluída a Matriz de 1975, e seus resultados publicados em 1987. Ocorre que, embora o Brasil dispusesse – desde os anos setenta – de dois subsistemas de Contas Nacionais, eles não eram suficientemente coerentes entre si, sendo, na verdade, até contraditórios em alguns aspectos. Na verdade, as duas instituições adotavam, separadamente, a metodologia de construção da Conta de Produção sugerida pelo SNA 1968, mas os resultados – por setor institucional (FGV) e por atividade econômica (IBGE) – não eram confrontados com vistas à produção de uma única estimativa do Produto e Renda Nacional. Assim, durante vários anos, os pesquisadores defrontavam-se com duas diferentes estimativas do PIB brasileiro, situação que persistiu até 1986.

Em 1984, o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) publica nova versão da metodologia de estimativa das Contas Nacionais do Brasil²⁰, com vistas à adoção dos conceitos básicos preconizados pelas Nações Unidas. O objetivo era tornar as Contas Nacionais brasileiras compatíveis com as de outros países e passíveis da realização de comparações internacionais.

Em 1986, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) absorveu a equipe técnica das Contas Nacionais da FGV e assumiu a responsabilidade pela construção do Sistema de Contas Nacionais, promovendo uma revisão na metodologia de estimação dos principais agregados macroeconômicos. Em 1990, nova atualização: a Conta do Governo foi suprimida e o chamado “Sistema Consolidado” passou a compreender (quatro) contas: Produto Interno Bruto; Renda Nacional Disponível Bruta; Capital e Transações Correntes com o Resto do Mundo. Também foram elaborados quadros complementares sobre o PIB a preços correntes e constantes; composição da renda nacional disponível bruta; PIB por atividade; conta corrente da administração pública; índices de variação do produto real e composição da formação bruta de capital fixo.

Até 1995, os mesmos quadros e tabelas continuaram publicados pelo IBGE, sendo 1995 o último ano de publicação da série histórica das Contas Nacionais Consolidadas. A atualização só veio a ocorrer em 1997, quando as contas passaram a incorporar as inovações introduzidas pelo SNA 93 e o IBGE divulgou a série histórica do Sistema de Contas Nacionais relativa ao período 1990-96 (retropolação) com base na nova metodologia.

A terceira versão do Manual de Contas Nacionais da ONU (SNA-1993) foi adotada no Brasil em 1997 e estabeleceu o Sistema na forma como vigora até hoje.

2.5.2. Evolução dos sistemas de contas nacionais do Brasil

Alternando a responsabilidade por sua elaboração entre IBRE/FGV e IBGE, o sistema de contas nacionais do Brasil passou por várias alterações e aperfeiçoamentos ao longo do tempo. De uma maneira geral, a estrutura original do SCN-1956 pode ser sintetizada conforme a seguir (ROSSETTI, 1995, p. 193):

Conta 1: Conta do Produto Interno

D	C
1.1. Produto Interno Bruto ao custo dos fatores (2.8)	1.4. Despesas de Consumo Pessoal (4.1)
1.2. Tributos Indiretos a) Ágios b) Outros tributos indiretos	1.5. Despesa de Consumo do governo (5.1)
1.3. Menos subsídios (5.2) a) Bonificações a exportadores b) Outros subsídios	1.6. Formação Bruta de Capital Fixo (3.1)
	1.7. Variação de estoques (3.2)
	1.8. Exportação de mercadorias e serviços
	1.9. <i>Menos</i> importação de mercadorias e serviços
Produto Interno Bruto a Preços de Mercado	Despesa Interna Bruta

Conta 2: Conta da Renda Nacional

D	C
2.1. Remuneração do trabalho (4.4) a) Administração pública b) Demais ramos de atividade	2.8. Produto Interno Bruto ao custo dos fatores
2.2. Lucro distribuído (4.5)	2.9. Renda paga aos fatores de produção pelo exterior (6.2)
2.3. Lucro retido (3.4)	2.10. <i>Menos</i> depreciação do capital fixo (3.3)
2.4. Juros e aluguéis a) Governo (5.6) b) Setor privado (4.6)	
2.5. Renda da agricultura (4.7)	
2.6. Tributos diretos pagos por empresas (5.8)	
2.7. Renda paga ao exterior (4.9)	
Renda Nacional	Produto Nacional Líquido ao custo dos fatores

²⁰ IBRE-FGV. *Contas Nacionais do Brasil*; metodologia e tabelas estatísticas. Rio de Janeiro, 1984.

Conta 3: Conta Consolidada de Capital

D	C
3.1. Formação interna bruta de capital fixo (1.6)	3.3. Depreciação do capital fixo (2.10)
3.2. Variação de estoques (1.7)	3.4. Lucro retido das empresas (2.3)
	3.5. Poupança pessoal (4.3)
	3.6. Saldo do Governo em conta corrente (5.4)
	3.7. Saldo do balanço de pagamentos em conta corrente (6.4)
Formação interna bruta de capital	Financiamento de formação interna bruta de capital

Conta 4: Conta dos consumidores

D	C
4.1. Despesa de consumo pessoal (1.4)	4.4. Remuneração do trabalho (2.1)
4.2. Tributos diretos pagos por consumidores (5.9)	4.5. Lucro distribuído (2.2)
4.3. Poupança pessoal (3.5)	4.6. Juros e aluguéis (2.4)
	4.7. Renda da agricultura (2.5)
	4.8. Transferências correntes para consumidores (5.3)
	4.9. Renda paga ao exterior (2.7)
Despesa pessoal	Produto Nacional Líquido ao custo dos fatores

Conta 5: Conta do governo

D	C
5.1. Despesa de consumo do governo (1.5) a) com pessoal b) com compras de bens e serviços	5.5. Renda de juros e aluguéis (2.4)
5.2. Subsídios (1.3) a) Bonificações a exportadores b) outros subsídios	5.6. Tributos indiretos (1.2) a) Ágios b) Outros impostos indiretos
5.3. Transferências correntes pagas a consumidores (4.8)	5.7. Tributos diretos pagos por empresas (2.6)
5.4. Saldo do Governo em conta corrente (3.6)	5.8. Tributos diretos pagos por consumidores (4.2)
Utilização da receita corrente	Receita corrente

Conta 6: Conta de transações com o exterior

D	C
6.1. Exportação de mercadorias e serviços (1.8)	6.3. Importação de mercadorias e serviços (1.9)
6.2. Renda paga aos fatores de produção pelo exterior (2.9)	6.4. Saldo do balanço de pagamentos em conta corrente (3.7)
Receitas correntes do exterior	Utilização das receitas correntes das transações com o exterior

A estrutura de 1962 (SCN 1962) tornou-se mais simples em comparação à metodologia de 1952, e o número de contas reduziu-se de 6 para 5. Modificaram-se alguns conceitos agregativos fundamentais e a nomenclatura das contas básicas, passando o sistema de contas a estruturar-se conforme a seguir:

Conta 1: Conta de Produção

D	C
1.1. Produto Interno Bruto ao custo dos fatores (2.6) a) Produto do setor agropecuário b) produto do setor industrial c) Produto do setor de serviços (-) Serviços de intermediação financeira (imputação)	1.5. Consumo pessoal (2.1)
1.2. Tributos indiretos (3.5)	1.6. Consumo do governo (3.1)
1.3. <i>Menos</i> subsídios (3.2)	1.7. Formação bruta do capital fixo (4.1) a) Governo b) empresas
1.4. Importação de mercadorias e serviços (5.3)	1.8. Variação de estoques (4.2)
	1.9. Exportação de mercadorias e serviços (5.1)
Total da oferta de bens e serviços	Total da procura de bens e serviços

Conta 2: Conta de Apropriação

D	C
2.1. Consumo Pessoal (1.5)	2.6. Renda Interna Bruta ao custo dos fatores (1.1) a) Setor urbano b) Setor rural <i>Menos</i> imputação de serviços de intermediação financeira
2.2. Tributos diretos (3.6)	2.7. Transferências para consumidores (3.3)
2.3. Renda líquida enviada ao exterior (5.4)	
2.4. Outras receitas correntes do Governo (3.7)	
2.5. Poupança líquida do setor privado (4.3)	
Total das despesas	Total das rendas

Conta 3: Conta Corrente do Governo

D	C
3.1. Consumo do Governo (1.6)	3.5. Tributos indiretos (1.2)
3.2. Subsídios (1.3)	3.6. Tributos diretos (2.2)
3.3. Transferências para consumidores (2.7)	3.7. Outras receitas correntes líquidas (2.4)
3.4. Poupança em conta corrente (4.4)	
Total da despesa	Total da receita

Conta 4: Conta Consolidada de capital

D	C
4.1. Formação bruta de capital fixo (1.7)	4.3. Poupança bruta do setor privado (2.5)
4.2. Variação de estoques (1.8)	4.4. Poupança do governo em conta corrente (3.4)
	4.5. Saldo do balanço de pagamentos em conta corrente (5.2)
Total da formação de capital	Total dos recursos para a formação de capital

Conta 5: Conta de Transações com o Exterior

D	C
5.1. Exportação de mercadorias e serviços (1.9)	6.3. Importação de mercadorias e serviços (1.4)
5.2. Saldo do balanço de pagamentos em conta corrente (4.5)	6.4. Renda líquida enviada ao exterior (2.3)
Total dos recebimentos	Total dos pagamentos

Já o SCNB 1986 enfocou a consolidação²¹; à vista disso, o núcleo do Sistema de Contas foi reduzido de 5 para 4 Contas Consolidadas e quadros complementares – com mudanças em suas denominações e estruturas mais complexas. A reforma, que ocorreu quando o IBGE assumiu o cálculo dos agregados macroeconômicos, realizou-se em três etapas: a primeira limitou-se à introdução das “Contas Consolidadas da Nação”, não se divulgando estimativas de fluxos financeiros e balanços nacionais, já preconizadas pela ONU.

Conta 1: Produto Interno Bruto

D	C
1.1. Produto Interno Bruto ao custo dos fatores (2.4) a) remuneração dos empregados (2.4.1) b) Excedente operacional bruto (2.4.2)	1.4. Consumo final das famílias (2.1)
1.2. Tributos indiretos (2.7)	1.5. Consumo final das administrações públicas (2.2)
1.3. Menos subsídios (2.8)	1.6. Formação bruta de capital fixo (3.1)
	1.7. Variação de estoques (3.2)
	1.8. Exportação de bens e serviços (4.1)
	1.9. Menos: importação de bens e serviços (4.5)
Produto Interno Bruto	Produto Interno Bruto (Dispêndio)

Conta 2: Renda Nacional Disponível Bruta

D	C
2.1. Consumo final das famílias (1.4)	2.4. Produto Interno Bruto ao custo dos fatores (1.1)
	2.4.1. Remuneração dos empregados (1.1.1)
	2.4.2. Excedente operacional bruto (1.1.2)
2.2. Consumo final das administrações públicas (1.5)	2.5. Remuneração dos empregados, líquida, recebida do resto do mundo (4.2 – 4.6)
2.3. Poupança bruta (3.3)	2.6. Outros rendimentos, líquidos, recebidos do resto do mundo (4.3 – 4.7)
	2.7. Tributos indiretos (1.2)
	2.8. Menos: subsídios (1.3)
	2.9. Transferências unilaterais, líquidas, recebidas do resto do mundo (4.4 – 4.8)
Utilização da renda nacional disponível bruta	Apropriação da renda nacional disponível bruta

Conta 3: Conta de capital

D	C
3.1. Formação bruta de capital fixo (1.6)	3.5. Poupança bruta (2.3)
3.2. Variação de estoques (1.7)	3.6. Menos: Saldo em transações correntes com o resto do mundo (4.9)
	3.7. Saldo do balanço de pagamentos em conta corrente (6.4)
Formação interna bruta de capital	Financiamento de formação interna bruta de capital

²¹ Em Contabilidade, as contas podem ser combinadas ou consolidadas. A combinação “*consiste em somar, membro a membro, as partidas de crédito e débito concernentes a duas ou mais contas*”; já a consolidação “*exige que, da conta combinada, sejam eliminadas as partidas idênticas que porventura apareçam lançadas simultaneamente nos dois lados (portanto, ao mesmo tempo a débito e a crédito)*”²¹. Assim, a Conta consolidada inclui menos transações que a conta combinada.

Conta 4: Transações correntes com o resto do mundo

D	C
4.1. Exportação de mercadorias e serviços (1.8)	6.3. Importação de mercadorias e serviços (1.9)
4.2. Remuneração de empregados recebida do resto do mundo (2.5 + 4.6)	6.4. Saldo do balanço de pagamentos em conta corrente (3.7)
4.3. Outros rendimentos recebidos do resto do mundo (2.6 + 4.7)	
4.4. Transferências unilaterais recebidos do resto do mundo (2.9 + 4.8)	
Acumulação bruta interna	Financiamento da acumulação bruta interna

Atualmente, o Sistema de Contas Nacionais do Brasil, baseado no SNA 93 da ONU, é composto pelos seguintes demonstrativos²²:

- Contas Econômicas Integradas (CEI);
- Tabelas de Recursos e Usos (TRU), que analisa a produção por setor de atividade e fluxos de bens e serviços por tipo de produto, compreendendo as contas de oferta e demanda de bens e serviços, de produção e de geração de renda;
- quadros e tabelas de apoio;
- contas regionais;
- PIB trimestral.

As informações sobre os gastos do governo vão alimentar o SCN, sobretudo através das Contas Econômicas Integradas - CEI, núcleo central do Sistema de Contas Nacionais. As CEI oferecem uma visão do conjunto da economia, mostrando, em uma única tabela, a renda gerada no processo produtivo, sua distribuição entre os agentes econômicos (primária e secundária), sua utilização em consumo final e, ainda, o montante da poupança destinado à acumulação de ativos não-financeiros. Estão dispostas, em colunas, as contas dos setores institucionais, do resto do mundo e de bens e serviços, incluindo, também, uma coluna para a soma dos setores institucionais, isto é, o total da economia onde os macroagregados são diretamente visíveis, e nas linhas encontram-se as operações, por grupo de contas.

As CEI, cuja estrutura consta do **Apêndice 1**, são compostas dos seguintes grupamentos:

²² Notas Metodológicas nº 2, da nova série do Sistema de Contas Nacionais (SCN), referência 2000 (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2000/2005/default_SCN.shtm, disponível em 16.11.2007).

i. Contas correntes:

Registram a atividade de produção de bens e serviços, a criação de rendimentos através da produção, a subsequente distribuição e redistribuição dos rendimentos pelas unidades institucionais e a utilização dos rendimentos em consumo ou poupança. São integradas por:

- a) Conta de produção: mostra o resultado do processo de produção de bens e serviços - valor de produção e consumo intermediário, sendo que o saldo dessa conta de produção é o **Valor Adicionado Bruto (VAB)**, medida da contribuição de um produtor individual, de uma atividade ou de um setor institucional para o PIB da economia;
- b) Conta de distribuição primária da renda: subdivide-se em duas subcontas: a conta de geração da renda e conta de alocação da renda primária.
 - A Conta de geração da renda mostra como se distribui o valor adicionado entre os fatores de produção trabalho e capital e as administrações públicas. Esta conta registra, do ponto de vista dos produtores, as operações de distribuição diretamente ligadas ao processo de produção. As rendas primárias são rendas recebidas pelas unidades institucionais por sua participação no processo produtivo ou pela posse de ativos necessários à produção.
 - Já a Conta de alocação da renda registra a parte restante da distribuição primária da renda, ou seja, as rendas de propriedade a pagar e a receber, bem como a remuneração dos empregados e os impostos, líquidos dos subsídios, a receber respectivamente pelas famílias e administrações públicas. Esta conta centra-se nas unidades institucionais residentes como receptoras de rendas primárias mais do que como produtores cujas atividades geram rendas primárias;
- c) Conta de distribuição secundária da renda: mostra a passagem do saldo da renda primária de um setor para renda disponível, após o recebimento e pagamento de transferências correntes, exclusive as transferências sociais em espécie. Essa redistribuição representa a segunda fase no processo de distribuição da renda;
- d) Conta de redistribuição da renda em espécie : mostra como a renda disponível das famílias, das instituições sem fins lucrativos a serviço das famílias e das administrações públicas se transforma em renda disponível ajustada, pela receita e

pagamento de transferências sociais em espécie. As empresas financeiras e não-financeiras não estão envolvidas nesse processo, por não receberem transferências em espécie;

e) Conta de uso da renda: desdobra-se em duas contas: Conta de uso da renda disponível e Conta de uso da renda disponível ajustada pelo valor das transferências em espécie.

- A Conta de uso da renda disponível tem como objetivo mostrar como as famílias, as instituições sem fins lucrativos e as administrações públicas alocam sua renda disponível em consumo e poupança. Parte-se da renda disponível e as despesas de consumo aparecem sendo realizadas pelos setores que efetivamente despenderam os recursos. As despesas de consumo individual das administrações públicas e das instituições privadas sem fins lucrativos são as relativas às transferências sociais em espécie para as famílias.

- Já a Conta de uso da renda disponível ajustada parte, conforme sugere o título, da renda disponível “ajustada”, onde as transferências sociais foram recebidas pelas famílias das administrações públicas e das instituições privadas sem fins lucrativos. Assim, o consumo das famílias passa a ser acrescido das transferências sociais em espécie a fim de se registrar o consumo final efetivo.

O saldo da “Conta de Uso da Renda” consiste no valor da **Poupança**. Assim, sendo a Poupança o saldo final das operações correntes, constitui, naturalmente, o ponto de partida do conjunto “Contas de Acumulação”.

ii. Contas de acumulação:

Contas de fluxos que registram a aquisição e cessão de ativos e passivos financeiros e não financeiros (FBCF) por unidades institucionais. Subdividem-se em:

a) Conta de capital: registra as operações relativas às aquisições e cessões de ativos não-financeiros (FBCF) e às transferências de capital e bens não financeiros não produzidos, tais como cessão de marcas e patentes. Seu saldo, conforme seja positivo ou negativo, é a capacidade ou necessidade líquida de financiamento da economia;

- b) Conta financeira: registra as aquisições e cessões de ativos e passivos financeiros, resultantes de operações entre os agentes econômicos, mostrando como os fundos são canalizados de um grupo de unidades para outro, especialmente através dos intermediários financeiros;
- c) Conta de variação dos ativos, abrangendo as sub-contas:
 - Conta de outras variações no volume de ativos, que registra as alterações nos montantes dos ativos e dos passivos detidos pelas unidades institucionais, como resultado de fatores não relacionados com as operações entre agentes econômicos (destruição de ativos fixos por desastres naturais);
 - Conta de reavaliação (que registra as alterações nos valores dos ativos e passivos resultantes de alterações nos seus preços).

iii. Contas de patrimônio:

Os valores dos ativos e dos passivos detidos num determinado momento variam automaticamente, sempre que ocorrem quaisquer operações, alterações de preços ou outras situações que afetem o volume dos ativos e passivos detidos; tais alterações são registradas numa das contas de acumulação: em se tratando de aquisições/cessões de ativos/passivos financeiros, são registradas na Conta Financeira; em caso de aquisições/cessões de ativos/passivos não financeiros, serão registradas na Conta de Capital. Já as Contas de Patrimônio mostram os valores de balanço dos ativos e dos passivos das unidades institucionais, no início e no fim de um período contábil. Assim, a diferença entre o valor das contas de patrimônio inicial e final deve ser coerente com os resultados das Contas Correntes e de Acumulação.

Observações:

- a relação entre as Contas Correntes (Contas de Renda) e as Contas de Acumulação se dá pelo fato de a Poupança – isto é, o rendimento disponível não gasto em consumo – poder ser utilizada para adquirir ativos financeiros. Vista de outra forma, a poupança constitui renda em dinheiro; quando é negativa (excesso do consumo em face do rendimento disponível), significa que o consumo foi financiado pela cessão de ativos ou pela aceitação de dívidas (emissão de passivos);

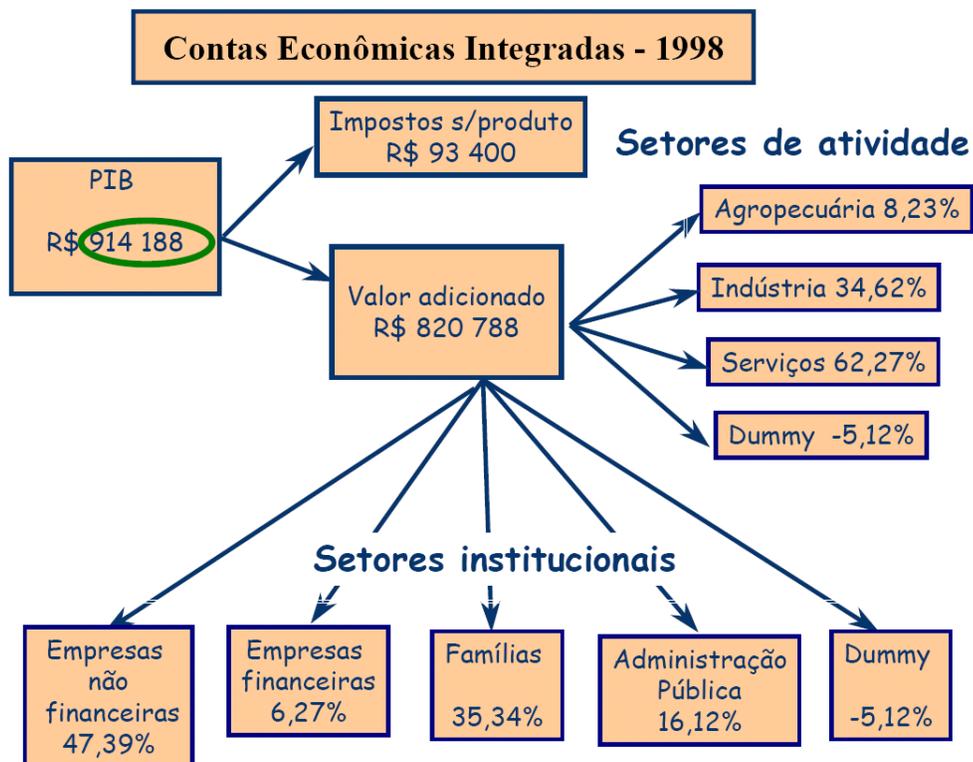
- embora o SNA 1993 preveja a organização e a apresentação da Conta Financeira, da Conta de Variação de Ativos e das Contas de Patrimônio, estas ainda **não são elaboradas** pelo IBGE, estando sua implementação ainda em fase de estudos no Brasil.

O Sistema de Contas Nacionais complementa-se com as informações das contas de fluxo (Contas de Produção e Contas de Acumulação) e das contas de patrimônio das CEI com as Tabelas de Recursos e Usos - TRU, as quais, em forma de matrizes, mostram como as atividades produtivas nacionais e a importação compõem a oferta de bens e serviços, assim como o modo em que essa oferta é distribuída pelos diferentes consumidores intermediários ou finais, incluindo a exportação.

As TRU compilam um conjunto integrado de contas de produção e de exploração para as atividades econômicas – isto é, grupos de estabelecimentos, a distinguir das unidades institucionais - construídas a partir de dados detalhados provenientes de recenseamentos ou inquéritos.

As TRU fornecem um quadro contábil no qual a oferta total e a procura total de cada bem ou serviço tem de ser equilibrado. Também fornecem a informação básica para derivar os quadros mais detalhados de insumo-produto de Leontief, utilizados para fins de análise econômica e projeções. A estrutura das TRU consta do **Apêndice 2**.

A relação entre as contas que compõem o Sistema de Contas Nacionais brasileiro se dá da seguinte forma:



Em março de 2007, ainda sob a égide do SNA-1993, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou uma nova série do Sistema de Contas Nacionais, contemplando algumas mudanças metodológicas, com destaque para o desenvolvimento da metodologia de cálculo do consumo de capital fixo pelas Administrações Públicas, tornando possível a estimação de seus valores de produção brutos, o que não ocorria até então.

Dentre as mudanças na metodologia do cálculo do PIB, destaca-se a mudança no cálculo do PIB a preços constantes. Anteriormente, a série a preços constantes era relacionada a um ano fixo (base fixa), servindo este ano como referência para as ponderações (“pesos”) das atividades econômicas e também como referência temporal. Seguindo orientação do SNA 93, a nova série a preços constantes faz referência sempre ao ano imediatamente anterior (2005 faz referência a 2004, 2004 faz referência a 2003, e assim sucessivamente), o que se convencionou chamar de “base móvel”.

Outra mudança foi a utilização de fontes anuais de dados. Até então, o PIB era calculado a partir de extrapolações de índices de volume e preços, enquanto que no método atual o cálculo é referenciado às pesquisas anuais do IBGE – Pesquisa Anual da Indústria (PIA), Pesquisa Anual de Serviços (PAS), Pesquisa Anual de Comércio (PAC) e Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC) – que fornecem dados a preços correntes. Além disso, são utilizados dados da declaração do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (DIJP) e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), como referência para o consumo das famílias. Vale também destacar, entre outras mudanças, o desenvolvimento de uma metodologia de cálculo do consumo de capital fixo (depreciação) pelas administrações públicas e pelas instituições privadas sem fins lucrativos.

As mudanças no cálculo do PIB afetaram principalmente o setor de serviços, que inclui administração pública, serviços financeiros, serviços de informação e aluguéis. As atividades governamentais foram bastante influenciadas pela nova série das Contas Nacionais, com as administrações públicas passando a ter nova forma de cálculo de suas despesas: o volume de serviços empenhados pelo setor público deixam de ser estimados em função do crescimento populacional e adquirem um indicador próprio, que considera o consumo intermediário, a depreciação e o número de empregados, e o consumo do governo passa a incluir o consumo de capital fixo (prédios, máquinas, computadores etc). Com isso, a administração pública passou a apresentar maiores valores de produção, contribuindo para o aumento do valor do PIB, em valores absolutos. Cumpre ressaltar que esse aumento não foi acompanhado de um aumento relativo em termos da participação das administrações públicas no PIB, haja vista que outros componentes da demanda tiveram crescimento proporcionalmente maior que o consumo do governo.

3. O INVESTIMENTO

No item anterior, vimos, em linhas gerais, a evolução da Contabilidade Nacional, desde seus primórdios até os dias de hoje. O objetivo da abordagem foi mostrar que a metodologia utilizada para mensuração dos agregados macroeconômicos de um país é resultado de décadas de aprimoramento técnico para o qual contribuíram diversos pensadores, em diversos momentos, e sob a influência das mais diferentes linhas de pensamento econômico.

Neste ponto, julgamos oportuno determo-nos com maior detalhe em um dos componentes do produto de um país: o investimento.

3.1. Conceito econômico

Desde os tempos mais remotos, o homem acumulou riquezas destinadas à obtenção de novas riquezas. Já nas culturas pré-históricas, foram sendo paulatinamente desenvolvidos instrumentos para melhorar as possibilidades de exploração econômica do meio-ambiente. Com o passar do tempo, com a acumulação e a transmissão de conhecimentos, o leque de recursos aumentaria em progressão extraordinária, intensificando-se na Revolução Industrial do séc. XVIII e alcançando a chamada “Terceira Onda” do séc. XX, caracterizada pelos avanços da eletrônica, da energia atômica e da robotização.

Esse conjunto de recursos ou riquezas acumuladas pela sociedade, que dará suporte às atividades produtivas nos períodos seguintes, seja na produção de novas riquezas, seja no aprimoramento dos demais fatores de produção – terra, trabalho e capital financeiro – constitui o estoque de **capital** da economia.

Numa abordagem eminentemente didática, pode-se decompor o capital em diversas “categorias”, conforme a seguir (ROSSETTI, 2006):

Quadro 1
CAPITAL - Grandes Categorias

Infra-estrutura		Construções e edificações, segundo a destinação	Equipamentos de transporte	Máquinas, equipamentos, instrumentos e ferramentas	Agrocapitais
Econômica	Social				
- Energia - Telecomunicações - Transportes	- Educação e cultura - Saúde/saneamento - Esportes - Lazer - Segurança	- Militares - Fabris - Comerciais - Residenciais - Adm. Públicas	- Ferroviário - Rodoviário - Hidroviário - Aeroviário	- de extração - de transformação - de construção - de serviços	- Culturas permanentes - Plantéis - Instalações - Edificações - Equipamentos - Implementos - Ferramentas

Tais categorias constituem o capital “reproduzível”, cuja quantidade pode aumentar por meio de nova produção – novos prédios, equipamentos e casas. Quanto ao capital não reproduzível – não passível de aumento por meio da produção – a exemplo de depósitos minerais, tais como petróleo, minérios, etc. – as contas nacionais não consideram essas atividades investimento negativo, embora sua extração constitua uma espécie de desinvestimento, na medida em que reduz o estoque do recurso.

O fluxo de produção, em determinado período, usado para manter ou aumentar o estoque de capital da economia corresponde ao **Investimento**. Aumentando o estoque de capital, os investimentos, em última análise, aumentam a futura capacidade produtiva da economia²³. Assim, considera-se “Investimento” **tudo o que é produzido, mas não consumido, em determinado período de tempo, significando ou ensejando consumo no futuro**, e eventuais flutuações dos níveis de investimentos irão influir na determinação do nível de produto e emprego em períodos subseqüentes.

Identificam-se três principais áreas de gastos em investimento:

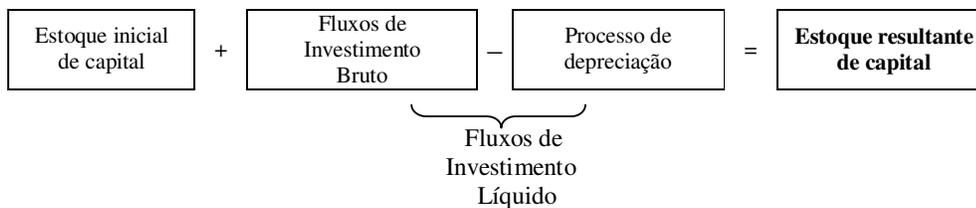
- a) investimento não residencial, que corresponde à compra de novos bens de capital pelas empresas, públicas ou privadas, podendo ser tanto instalações – ex: novas fábricas – quanto equipamentos, tais como máquinas, computadores e programas de computador;
- b) investimento residencial, que inclui valores gastos tanto com a produção habitacional quanto com a manutenção das habitações;

²³ Em razão disso, o Investimento é também conhecido por Formação Bruta de Capital.

- c) investimento em estoques – matérias-primas, bens semi-acabados no processo de produção ou bens acabados em poder das empresas;

Cumprir registrar que, embora já se estudem formas de contabilizar o valor de alguns tipos de capital não físico que, a rigor, integrariam o estoque de capital da economia, na prática os dados oficiais ainda não captam, por exemplo, o valor do capital humano. Por isso, vários tipos de investimento em capital humano – saúde e educação, por exemplo – deixam de ser computados no total dos investimentos. Outra forma de investir no capital não físico da economia são os gastos com pesquisa e desenvolvimento – o nível tecnológico mais avançado pode ser considerado parte do estoque de capital da economia – os quais, porém, ainda não vêm sendo adequadamente computados.

Feita essa observação, cumpre distinguir os conceitos de “Investimento Bruto” e “Investimento Líquido”. Isto porque, tendo em vista que os bens de capital desgastam-se pelo uso, pela ação do tempo e pela obsolescência técnica, mediante processo denominado “depreciação” ou “consumo” do capital, a produção total de novos bens de capital – Investimento Bruto – só provocará a elevação do estoque de capital da sociedade se for capaz de superar a depreciação verificada no período – Investimento Líquido. O processo pode ser representado conforme a seguir (ROSSETTI, 2006):



3.2. Conceito Contábil

Do ponto de vista contábil, entende-se por investimento qualquer desembolso visando a ter algum retorno (aumento da receita ou redução dos custos) no futuro. Assim, consistem decisões habituais de investimento (GARRISON e NOREEN, 2001, p. 466):

- a) redução de custo: deve-se comprar um novo equipamento para reduzir os custos?

- b) decisões de expansão: deve-se comprar uma nova fábrica, um novo depósito ou outras instalações para expandir a capacidade e as vendas?
- c) escolha do equipamento: quais, entre as diversas máquinas disponíveis, teriam maior custo efetivo de aquisição?
- d) arrendar ou comprar: novo equipamento deve ser alugado ou comprado?
- e) substituição de equipamento: quando substituir o equipamento antigo?

4. CONTABILIDADE PÚBLICA (OU CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL)

Neste item, vamos tratar da Contabilidade, e, mais especificamente, da Contabilidade Pública, ou Contabilidade Governamental, ramo de conhecimento cujas premissas básicas – utilização de contas e sistema de partidas dobradas – representaram ferramenta básica para a formulação de um sistema padronizado de contas nacionais.

4.1. Origens e Evolução

4.1.1. No mundo

Não se conhece a data precisa em que foram introduzidos os primeiros sistemas contábeis utilizando partidas dobradas; contudo, um dos primeiros registros de seu uso remonta a 1340, em Gênova, Itália. Contudo, há vários indícios de que o sistema contábil de partidas dobradas emergiu em várias localidades ao mesmo tempo, como resposta às novas questões enfrentadas pelos novos homens de negócios surgidos a partir dos séc. XIII e XIV.

O grande marco na teoria contábil, porém, data de fins de 1494, quando chegou a Veneza a “*Summa de arthmetica, geométrica, proportioni e proportionalitá*”, de autoria do frei Luca Pacioli; o desenvolvimento do comércio, impulsionado pelas doutrinas econômicas de Adam Smith (*A Riqueza das Nações*, 1776), o advento da Revolução Industrial (séc. XVIII-XIX), a multiplicação dos bancos e o desenvolvimento do mercado de capitais exigiam a consolidação dos processos de escrituração e o desenvolvimento da contabilidade.

Na seara pública, o desenvolvimento da contabilidade seguiu a intensificação da atividade financeira do Estado, que envolve a obtenção e aplicação dos recursos disponibilizados pela sociedade para, em nome desta, realizar os gastos necessários à satisfação das demandas coletivas. Por sua vez, à sociedade é facultado o direito de exigir a respectiva prestação de contas em uma base contábil, elaborada com base em princípios que proporcionem segurança quanto ao conteúdo e à extensão da informação quando da tomada de decisão. Entretanto, cada país acabou por desenvolver procedimentos contábeis próprios.

A pressão internacional pela uniformidade dos procedimentos contábeis ensejou a criação do *IFAC – Public Sector Committee* (1978), com o propósito de discutir as chamadas

“Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (NICSP)”. Essa iniciativa figura como resposta ao esforço dos vários países, incluindo o Brasil, na adoção de procedimentos uniformes e harmônicos para as entidades governamentais.

Contudo, um marco na harmonização dos padrões e princípios contábeis adotados pelos entes governamentais foi quando, em seu Manual de Contabilidade (1996), o Banco Mundial ²⁴ alertou aos países que desejassem obter financiamento para seus projetos que elaborassem e juntassem às suas demonstrações financeiras um relato de todas as normas e princípios aplicados pela Contabilidade local, alegando, para tanto, que:

Os princípios e normas de contabilidade proporcionam diretrizes para determinar como e quando as transações financeiras são reconhecidas, avaliadas, classificadas, registradas, resumidas e finalmente informadas. As normas podem ser bastante específicas e podem ser aplicadas por meio de uma variedade de métodos e políticas de contabilidade.

4.1.2. No Brasil

No Brasil, a filosofia da contabilidade governamental, tendo por finalidade a prestação de contas, foi introduzida a partir do processo de colonização, com base nas concepções e práticas então adotadas pelo governo português.

Com a chegada da Família Real, em 1808, D. João VI editou o Alvará da Real Fazenda, criando o Erário Régio²⁵ e o Conselho da Fazenda e estabelecendo regras contábeis para aplicação pelas unidades governamentais. O alvará determinou também o uso das partidas dobradas para registrar e controlar as operações realizadas pelo erário.

A Constituição Federal de 1824 estabeleceu os Princípios Gerais de Administração Fazendária, adotando-se o princípio da anualidade orçamentária e atribuindo-se ao Tesouro a competência para regular a administração, arrecadação e contabilidade da Fazenda Nacional.

²⁴ O Manual de Contabilidade é publicado, periodicamente, pelo Banco Mundial, sendo um de seus objetivos auxiliar os países quanto aos procedimentos e forma em que devem ser apresentadas as informações contábeis, quando da Prestação de Contas dos recursos tomados como empréstimos. Atualmente, porém, o Banco Mundial já vem solicitando aos países que as demonstrações contábeis sejam elaboradas de acordo com as Normas Internacionais de Contabilidade (NIC) (Moura, 2003).

Ressalte-se que a contabilidade governamental brasileira nesse período era elaborada de forma bastante incipiente, sem um referencial teórico capaz de garantir uniformidade e coerência lógica ao registro dos atos e fatos praticados pelos agentes governamentais. Esse estado de coisas levou o Imperador a se pronunciar, em sessão legislativa de 1827, sobre as péssimas condições da contabilidade governamental então praticada, e a clamar por sua reformulação (NASCIMENTO, 1996, p. 62 *apud* MOURA, 2003, p. 79).

Como resultado de tudo isso, foi editada a Lei Imperial de 4 de outubro de 1831, que criou o Tribunal do Tesouro Público Nacional e, subordinadas a este, as Tesourarias das Províncias, integradas por contadores e procuradores fiscais. Referida lei atribuiu ao Contador-Geral competência para fixar normas referentes à execução da Contabilidade em todas as repartições públicas, bem assim proceder à sua fiscalização.

Ao final de 1850, porém, o país havia voltado a uma situação de caos administrativo-contábil. O Decreto nº 736, de 20.11.1850, abriu espaço para que alguns órgãos públicos deixassem de observar o método das partidas dobradas, e o Decreto nº 4.153, de 08.04.1868, eliminou a escrituração central do Império. Com isso, a Contabilidade Pública no Brasil tornou-se praticamente inoperante: as demonstrações e relatórios contábeis eram apresentados com defasagem de até 2 anos e durante o exercício corrente era quase impossível utilizar as informações nela contidas, devido à falta de uniformidade de procedimentos na escrituração contábil. Em 1868, havia-se chegado ao completo estrangulamento da Contabilidade Governamental.

Somente com a recusa da Inglaterra em conceder empréstimo ao Brasil, em 1914, por falta de documentação contábil do tesouro, é que foram tomadas iniciativas para reorganizar os serviços de contabilidade do Tesouro Nacional. Em 1918, a Comissão encarregada dessa tarefa foi transformada em Seção Técnica da Diretoria Geral de Contabilidade Pública. Restabelece-se, nessa fase, a utilização das partidas dobradas.

Outros avanços relevantes foram, em 1921, a instituição da Contadoria Central da República, e, em 1922, a aprovação do Código de Contabilidade Pública (Decreto nº 4.536, de

²⁵ “Erário Régio” era uma das denominações do “Real Erário” em Portugal. Em 1822, com a Proclamação da Independência, sua denominação foi alterada para “Tesouro Público do Rio de Janeiro” e, em 1824, por força da Constituição do Império, passou a ser denominado de Ministério da Fazenda.

28.01.1922), seguido do Regulamento Geral de Contabilidade Pública (Decreto nº 15.783, de 08.11.1922).

Algumas das contribuições do Código de 1922 para as finanças públicas no Brasil foram a criação, do empenho da despesa, no âmbito da União; a instituição do princípio da separação dos exercícios financeiros – prática que deu origem à formação de resíduos ou “Restos a Pagar”, então já presentes na tradição européia (D’áuria, 1953, *apud* Lock e Pigatto, 2005, p. 168), e a consagração de dois enfoques na gestão pública: um patrimonial e outro financeiro, que passariam a balizar a análise dos processos de tomada e prestação de contas (D’áuria, 1947, *op. cit.*, p. 386).

Relativamente à gestão patrimonial, um dos pontos mais relevantes do Código de 1922 é que, consoante a visão jurídica e dadas as limitações tecnológicas da época, os bens dominicais e de uso especial deveriam integrar o patrimônio das entidades públicas e, nessa qualidade, estariam sujeitos a avaliação; de outra parte, os bens de uso comum do povo, por não serem alienáveis nem tampouco sujeitos a avaliação (ausência de valor de permuta), não comporiam o patrimônio público²⁶, entendido patrimônio como o “conjunto de direitos e obrigações do Estado, avaliáveis em moeda corrente” (D’áuria *apud* Lock e Pigatto, *op. cit.*, p. 169)²⁷.

Após o Código de 1922, o grande marco para a Contabilidade e as Finanças Públicas no Brasil foi a edição da Lei nº 4.320, de 17.03.1964, que “*estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*” e, até os dias de hoje, norteia a contabilização dos atos e fatos administrativos, bem como a elaboração dos balanços e demonstrativos contábeis, orçamentários e financeiros das pessoas jurídicas de Direito Público e das entidades vinculadas que utilizam recursos à conta do Orçamento da União. Referida lei – considerada por alguns autores o normativo que introduziu o orçamento-programa no Brasil (CORE, 2001, p. 241) – teve como embriões três grandes conferências de técnicos em Contabilidade Pública

²⁶ O Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10.01.2002) ratificou, em parte, tal entendimento, estabelecendo, em seu arts. 100 e 101, que são inalienáveis tanto os bens de uso comum do povo quanto os de uso especial, enquanto conservarem essa qualificação, na forma que a lei determinar. Contudo, os bens de uso especial, assim como os dominicais, são contabilizados no patrimônio.

²⁷ O entendimento à época prevalecente é que “...nas entidades governamentais os elementos patrimoniais servem mais ao uso e ao consumo do que à formação de lucros” (VIANNA, 1955, vol. 1, p. 155 *apud* LOCK e PIGATTO, *op. cit.*, p. 169).

e Assuntos Fazendários, realizadas em 1939, 1940 e 1949, que trataram, entre outros assuntos, de padrões referentes aos serviços de Contabilidade, tais como levantamento de inventário, estrutura do balanço patrimonial e classificações orçamentárias da receita e da despesa.

Cabe ressaltar, ainda, o Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, que reforçou o planejamento, estatuiu normas de Administração Financeira e de Contabilidade e atribuiu o controle dos dinheiros públicos e a guarda dos bens da União aos sistemas de contabilidade e auditoria.

Tal normatização, entretanto, não garantia a organização das finanças públicas brasileiras, destituídas de instrumentos adequados de planejamento, execução e controle financeiro²⁸. Só em meados da década de 80 é que as pressões em prol de um ajuste fiscal ensejaram a organização de um sistema de informações gerenciais; assim, cria-se, em 1986, a Secretaria do Tesouro Nacional – órgão central do Sistema de Contabilidade do Poder Executivo – e, em 1987, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, sistema que processa a execução orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos e entidades da administração pública federal.

Promulgada em 1988, a Constituição Federal definiu instrumentos e procedimentos de planejamento, determinou regras para a execução e prestação de contas e reforçou a importância do controle. Em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que, ao propugnar o equilíbrio das contas públicas, estabelece limites e condições para a execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Além disso, na esfera federal, diversos atos normativos estabelecem regras adicionais de natureza contábil, a exemplo do Decreto nº 93.872, de 23.12.1986, da Portaria MOG nº 42, de 14.04.1999, e da Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001, que, ao fixar normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alterou, em parte, as disposições da Lei nº 4.320/64.

Este breve retrospecto, embora sem a pretensão de esgotar toda a evolução da Contabilidade Governamental, permite demonstrar que os procedimentos atinentes à

²⁸ O orçamento da União, por exemplo, não incluía todas as operações do Tesouro, nem era submetido ao Congresso Nacional.

contabilidade do setor público, no Brasil, foram originados, basicamente, da expedição de atos normativos, sem que, nesse período, se tenha observado a fixação de uma base teórica capaz de orientar os registros e a evidenciação contábil das entidades governamentais.

4.2 . Peculiaridades da Contabilidade Governamental brasileira

O objeto de estudo da Contabilidade é o patrimônio, constituído por bens, direitos e obrigações vinculados a uma entidade.

Na qualidade de ramo da Ciência Contábil, a Contabilidade Governamental brasileira também tem como objeto de estudo o patrimônio público. A diferença é que são contabilizados unicamente os bens de uso restrito, específico e não generalizado, de propriedade de órgãos e entidades. Desse modo, os bens públicos de uso geral e indiscriminado por parte da população, a exemplo de rodovias, praças, viadutos, quadras esportivas, etc. – os chamados “bens de uso comum do povo” – não são contabilizados pelos órgãos/entidades encarregados de sua construção e/ou manutenção, mesmo que, para tanto, tenham sido utilizados recursos públicos²⁹.

Ademais, tendo em vista que no setor público o orçamento constitui origem de praticamente todos os atos e fatos contábeis, a Contabilidade Pública visa a controlar, além do patrimônio, também o orçamento público. E como no orçamento todo ingresso de recursos é receita e toda saída é despesa – diferindo, pois, do conceito contábil tradicional – na Contabilidade Pública algumas receitas e despesas não são consideradas efetivas, dando origem às chamadas “Mutações Patrimoniais”, inexistentes na Contabilidade Empresarial.

Por fim, um terceiro objeto da Contabilidade Pública são os atos administrativos, tais como convênios, contratos, fianças, etc.. Conforme estabelecido no art. 87 da Lei nº 4.320/64:

Art. 87. Haverá controle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública for parte.

²⁹ Com a edição da Resolução CFC nº. 1.137, de 21.11.2008, que aprovou a NBC T 16.10, passarão a ser avaliados e mensurados todos os Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público. A adoção das normas ali previstas deverá ocorrer de forma facultativa, a partir de sua publicação, e de forma obrigatória para os fatos ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2010.

No Brasil, as normas gerais de Contabilidade Pública aplicam-se às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), suas respectivas administrações diretas, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (art. 2º, III, da LRF). Já as empresas públicas e sociedades de economia mista “não-dependentes” procedem à escrituração de suas contas – e conseqüentemente, a elaboração de seus balanços contábeis – com base nas normas previstas na Lei nº 6.404/76 (Lei das Sociedades por Ações).

Para efeito da análise de que trata o presente trabalho, cumpre traçar um paralelo entre algumas das principais características da contabilidade pública *vis-à-vis* as normas societárias:

Quadro 2 - Contabilidade Pública x Contabilidade Societária

	Contabilidade Societária (Lei nº 6.404/76)	Contabilidade Pública (Lei nº 4.320/64)
Abrangência	Todo o conjunto de bens, direitos e obrigações vinculados à entidade.	Não contabiliza os bens de uso comum do povo (praias, pontes, praças, estradas, etc.).
O que registra	Fatos administrativos	Atos e fatos administrativos
Exercício Financeiro	Ano civil (art. 175).	Ano civil (art. 34).
Regime contábil	Competência (art. 177).	Misto (caixa, para as receitas e competência para a despesa (art. 35)
Depreciação, amortização e exaustão	Sim, nos termos da lei (art. 183, § 2º).	Depreciação, apenas para autarquias e outras entidades com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertença, integralmente, ao Poder Público (art. 108, §2º).
Demonstrações contábeis	Balanco patrimonial, DRE, DOAR, Demonstração de Lucros e Prejuízos acumulados ou Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido; Demonstração de Fluxo de Caixa e notas explicativas (art. 176)	Balanco patrimonial; balanço financeiro; balanço orçamentário; demonstração das variações patrimoniais. Não há exigência de notas explicativas.
Valoração dos componentes patrimoniais ^(*)	- Aplicações destinadas à negociação ou disponíveis para venda: pelo “valor justo”; - demais aplicações, direitos e títulos de crédito: custo de aquisição ou valor de emissão, atualizado conforme disposições legais ou contratuais, ajustado ao valor provável de realização, quando inferior.	Débitos, créditos e títulos de renda: valor nominal
	Bens do imobilizado: custo de aquisição (-) saldo da respectiva depreciação, amortização ou exaustão.	Bens móveis e imóveis: valor de aquisição ou custo de produção/construção.
	Direitos que tiverem por objeto mercadorias e produtos do comércio da companhia, assim como matérias-primas, produtos em fabricação e bens em almoxarifado: pelo custo de aquisição ou produção, deduzido de provisão para ajustá-lo ao valor de mercado, quando inferior	Bens de almoxarifado: preço médio ponderado das compras
	análise sobre a recuperação dos valores registrados no imobilizado e no intangível: periodicamente, com o fim de: – registrar as perdas de valor do capital aplicado quando houver decisão de interromper os empreendimentos ou atividades a que se destinavam ou quando comprovado que não poderão produzir resultados suficientes para recuperação desse valor; – revisar e ajustar os critérios utilizados para determinação da vida útil econômica estimada e para cálculo da depreciação, exaustão e amortização (art. 183, § 3º).	Reavaliação de bens: facultativa (art. 106, § 3º)
	Totalização do patrimônio: consolidação das demonstrações financeiras (equivalência patrimonial – art. 248).	Totalização do patrimônio: integração de patrimônios e resultados de órgãos/entidades no âmbito da respectiva pessoa jurídica de direito público, exclusive estatais (art. 110, par. único).

(*) Vide nota nº 29.

4.3. Classificações orçamentárias

A teoria keynesiana ofereceu embasamento teórico para a crescente intervenção do Estado na economia, processo que já se fazia notar em grande parte dos países do mundo desde fins do séc. XIX (TANZI, 1995).

O orçamento consubstancia a política econômica do governo, e os valores que ali transitam respondem por parcela significativa do PIB de um país; dele emana autorização para a realização de gastos públicos que materializam o exercício das funções alocativa, distributiva e estabilizadora do governo, e para a arrecadação das receitas que irão financiá-los. Constitui, por isso, um dos objetos de estudo da Contabilidade Pública, na medida em que constitui origem da grande maioria dos atos e fatos contábeis na área pública.

A linguagem orçamentária é essencialmente contábil. Seu elemento básico de expressão é a *conta*, instrumento tanto de análise – pois possibilita a representação das variações nos elementos patrimoniais – quanto de síntese, na medida em que o agrupamento de contas permite planejar, avaliar e controlar os resultados da gestão. Nesse sentido, a classificação de contas assume papel preponderante no processo de planejamento, elaboração e execução orçamentárias e, consoante Burkhead (1971), “*a classificação é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo.*”

Entende-se por classificar contas públicas “*a arte mental de dividir o gênero (Receita e Despesa Pública) em espécies (Transações Governamentais), reunindo-as, homogeneamente, em grupos (Contas), segundo a idéia ou idéias utilizadas nessa divisão (critérios), organizando esses grupos homogêneos num só documento ou plano de trabalho*” (AGUIAR, 2005, p. 131).

Pergunta-se: qual a finalidade das classificações orçamentárias? Burkhead (1971), afirma que as contas orçamentárias devem ser organizadas com o objetivo de:

- i. ... facilitar a formulação de programas;
- ii. ... contribuir para a efetiva execução do orçamento;
- iii. ... apresentadas de maneira a servir ao objetivo da prestação de contas; e
- iv. ... organizadas de forma que seja possível analisar os efeitos econômicos das atividades governamentais...

De forma bastante análoga, Jacob, Hélois e Bouley, em Nota Técnica publicada pelo Fundo Monetário Internacional³⁰ (2008) afirmam que um adequado sistema de classificação é importante para:

- formulação de políticas e respectiva análise de desempenho;
- alocação eficiente de recursos entre os setores da economia;
- assegurar uma adequada prestação de contas dos recursos orçamentários aprovados pelo Poder Legislativo;
- acompanhamento da gestão orçamentária no dia-a-dia.

Aguiar (2005, p. 132) vê ainda no Plano de Classificação de contas públicas um instrumento de:

- a) informação social;
- b) planejamento das ações governamentais,
- c) tomadas de decisões e
- d) controle.

Para atender a todos esses objetivos, fazem-se necessários não apenas um, mas diversos tipos de classificação orçamentária. Segundo Giacomoni (2007):

Só serão adotados aqueles critérios classificatórios que apresentem utilidade ampla e que possam melhor contribuir para a compreensão geral das funções do orçamento. Assim, os critérios de classificação de contas orçamentárias devem atender a certos objetivos cuja identificação tem sido buscada pela literatura especializada.

E acrescenta:

No caso do orçamento público, suas múltiplas facetas fazem com que não haja um, mas vários objetivos a serem atendidos pelas classificações, havendo, por conseguinte, a necessidade de vários critérios.

Jacobs, Hélois e Bouley (2008) reforçam a idéia de que um sólido sistema de classificação orçamentária deve compreender várias categorias de receita e, quanto à despesa,

³⁰ “*Budget Classification*”, IMF, 2008, p.2.

deve contemplar, no mínimo, estruturas classificatórias de natureza administrativa, econômica e funcional.

Na prática, as classificações orçamentárias, isto é, o critério de seleção das contas e seu respectivo ordenamento, irão determinar a qualidade e a utilidade da informação passível de obtenção da peça orçamentária.

No Brasil, são vários os critérios de classificação orçamentária, cada um destinado a responder uma diferente indagação acerca da atividade financeira do Estado. Quando a pergunta for “**o que** será adquirido?”, a resposta é dada pela classificação por elemento de despesa, ou objeto de gasto. Se for “**quem** é o responsável?”, na classificação institucional; “**em que?**” serão gastos os recursos, na classificação funcional; “**para que?**” serão gastos os recursos, na classificação programática – ou, como hodiernamente tratado pela Portaria MOG nº 42/99, na estrutura programática. Por fim, se a pergunta for “**qual o efeito econômico?**”, a resposta deve ser buscada na classificação econômica.

Tendo em vista que o foco do presente trabalho concentra-se no fornecimento de informações contábeis para alimentar a análise macroeconômica, buscaremos, a seguir, analisar mais detalhadamente a classificação econômica³¹ do orçamento.

4.3.1. Classificação econômica do orçamento

Contas nacionais e classificação econômica são matérias definitivamente interligadas, como assinala Burkhead (1971):

A contabilidade da renda nacional é a disciplina *mater*; a classificação econômica é um dos seus saudáveis descendentes”.

³¹ Vale registrar que, antes da Lei nº 4.320/64, cujos critérios para classificação de contas públicas obedeceram os critérios de natureza econômica (arts. 11 a 13) e administrativo (art. 8º, § 2º), outros normativos já estabeleciam alguns embriões de classificação orçamentária, a exemplo do Decreto nº 23.150, de 15.09.1933, e o Decreto nº 2.416, de 17.07.1940.

No caso da classificação econômica do orçamento, seu objetivo é permitir que se avaliem os efeitos do gasto público sobre a totalidade da economia. Consoante Burkhead (1971):

[A classificação econômica] pode proporcionar informes acerca da contribuição do Governo à renda nacional e se essa contribuição está aumentando ou diminuindo. Pode indicar, também, a parcela relativa da formação de capital de uma nação, propiciada através do setor governamental. Ela pode indicar, através da comparação entre períodos fiscais, se o Governo está contribuindo para criar pressões inflacionárias, em virtude de suas atividades aumentarem a procura ou se as atividades governamentais têm caráter deflacionário. Esse tipo de classificação pode ainda informar acerca da forma pela qual o impacto das atividades governamentais é transmitido – se por meio de transferências ou pelo uso direto dos recursos.

Moojen (1959) já tratava da classificação econômica ou “segundo o caráter” da despesa, à época já utilizada pela maioria dos estados e por considerável número de condados, cidades e distritos norte-americanos:

Segundo o caráter, as despesas podem se apresentar como: a) despesas correntes b) Investimentos de capitais. Esta classificação, no dizer de BUCK, é destinada, principalmente, a distinguir os gastos para financiamento e manutenção, daqueles que aumentam o ativo do governo.

A classificação acima, também denominada classificação econômica do orçamento ou para fins de análise econômica, vem tomando considerável importância nestes últimos dois decênios, não somente por destacar os aspectos econômicos patrimoniais do orçamento, mas também por fornecer dados preciosos para a contabilidade econômica nacional e, destarte, tornar possível a conjugação, num único corpo, das contas dos setores públicos e privados da economia nacional.

Como visto anteriormente, a ONU foi a grande propulsora do processo de padronização de contas nacionais nas décadas de 40 e 50. Para tanto, porém, fazia-se necessário o desenvolvimento de uma classificação orçamentária que garantisse adequado municiamento de dados acerca dos gastos públicos – responsáveis, segundo a doutrina keynesiana, pelo equilíbrio entre oferta e demanda agregadas; daí porque, nessa mesma época, empenhou-se também a ONU, por intermédio de seminários e manuais, na difusão de um critério econômico de classificação orçamentária, capaz de subsidiar a elaboração das contas nacionais por seus países-membros.

De acordo com o preceituado pelas Nações Unidas, a classificação econômica da despesa pressupunha a separação das operações “correntes” das de “investimento de capitais”,

observado que, neste segundo grupo, enquadravam-se todas as operações capazes de aumentar o ativo do governo, e não apenas as que contribuíssem para manter ou aumentar o estoque de capital da economia no futuro. Fugia-se, pois, desde o início, da visão eminentemente econômica de investimento, em direção a um conceito mais amplo, com foco no patrimônio contábil e não necessariamente no estoque de capital da economia.

A distinção entre operações correntes e de capital visava a facilitar a análise dos efeitos econômicos das receitas e despesas públicas. No caso da despesa pública, essa distinção poderia ser feita com base em dois critérios:

- a) conceito de “produtor de receitas”: com base nesse critério, a conta de operações de capital incluiria ativos de natureza vária, tais como as obras de fomento da exploração dos recursos naturais do país, as quais seriam total ou parcialmente auto-financiáveis, prédios públicos cujos aluguéis seriam cobrados a repartições ou órgãos neles localizados, e pedágio das estradas e pontes. Para BURKHEAD (1971), entretanto, tal critério seria por demais restrito, uma vez que poucos dos acréscimos governamentais ao total das fábricas e equipamentos contribuem diretamente para a receita do governo;
- b) período de duração da operação: classificar-se-iam como operações correntes a aquisição de bens e serviços consumidos no decurso do período contábil, e como operações de capital a aquisição de bens e serviços de maior duração. Segundo Burkhead, esse critério seria puramente arbitrário, mas pelo menos ajustar-se-ia à prática da maioria dos países; sugeria, porém, que a linha divisória fosse estabelecida em três anos.

Atualmente, contudo, a regra geral é que sejam classificados como “de capital” os gastos com ativos físicos de vida útil superior a um ano – o que também inclui o aperfeiçoamento ou a reabilitação de ativos físicos capazes de ampliar ou estender a vida útil do ativo, porém não se confunde com os gastos de reparação ou manutenção, que somente garantem a funcionalidade do ativo durante a vida útil originalmente planejada³².

³² World Bank. “Ukraine: Creating Fiscal Space for Growth: A Public Finance Review”, Report n° 36671-UA 2006: p. 84, in Jacobs, Davina F. IMF Working Paper: a Review of Capital Budgeting Practices.

Assim, para propósitos orçamentários, geralmente se entende que as despesas correntes correspondem às compras de ativos a serem consumidos no prazo de **até um ano**, independentemente de seu valor, bem assim as despesas de baixo valor, independentemente de virem a ser consumidas em período superior a um ano. De outra parte, são definidas como despesas de capital as aquisições de ativos físicos para uso governamental (ex: instalações físicas), ativos físicos com natureza de bem público que também contribuirão para aumentar o desenvolvimento do setor público (ex: estradas, sistemas de água e esgoto, etc.) e intangíveis.

Para facilitar a análise econômica, a separação entre operações correntes e de capital, no âmbito do setor público, deveria ser acompanhada, o mais possível, por um tratamento recíproco no setor privado. Para tanto, além de as despesas privadas obedecerem aos mesmos critérios de classificação aplicados à despesa pública, também as receitas públicas seriam discriminadas em correntes ou de capital, de tal modo que as receitas públicas a serem pagas pelo capital privado figurariam como receitas de capital do governo central, e as receitas a serem pagas principalmente com rendas correntes privadas figurariam na conta de operações correntes do governo.

Não obstante, a ONU reconhecia a possibilidade de eventuais problemas de classificação, que poderiam reduzir a utilidade da classificação econômica do orçamento para a análise econômica propriamente dita. No caso de instalações para a defesa nacional, por exemplo, admitia ser prática predominante considerar os gastos respectivos como correntes, sem levar em conta sua duração prevista, visto que as instalações militares nada acrescentariam ao ativo produtor da nação, isto é, não proporcionariam um fluxo de bens e serviços que pudessem ser somados futuramente ao volume da renda nacional.

Ademais, em seu manual “Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas Públicas”, a ONU alertou ainda para possível dificuldade na distinção entre os investimentos “reais” e os investimentos puramente financeiros. Os investimentos reais seriam as aquisições de ativos recentemente produzidos, enquanto que os investimentos financeiros consistiriam na aquisição de ativos produzidos previamente e que não influem no volume da produção do exercício, como por exemplo a compra de ações das empresas privadas pelo governo.

Outra dificuldade consistiria na distinção entre investimentos diretos e investimentos indiretos do governo. Os investimentos diretos incluiriam todos os investimentos reais ou os

investimentos financeiros feitos no próprio setor público. Os investimentos indiretos, por sua vez, compreenderiam os empréstimos ou adiantamentos que com o tempo conduziriam à formação de ativo real no setor privado. A concessão de empréstimos a empresas privadas pelo governo, quando destinados à aquisição de bens de capital, deveriam ser registrados na conta de capital, ainda que realizados por intermédio de órgãos e entidades da administração direta ou indireta. Admite a ONU que, qualquer que fosse o método de classificação adotado, é sempre necessária uma análise mais acurada para determinar a contribuição do empréstimo do governo à renda e ao produto nacionais, e que não se pode esperar que nenhum método de análise fosse capaz de medir o efeito total dos programas governamentais nos diversos setores da atividade econômica.

4.3.2. A classificação econômica no Brasil

No Brasil, o orçamento foi objeto de diversos seminários e grupos de estudo constituídos ao longo da década de 50; estes, por sua vez, sofriam a influência dos manuais editados pela ONU, que, como já mencionado, preconizavam a introdução do critério de classificação econômica nos orçamentos públicos. Todo esse movimento se refletiu em diversas experiências reformistas nos orçamentos federal, estaduais e municipais ao longo desse período.

Moojen (1959) faz referência a um substitutivo ao Projeto de Lei nº 38.952, então em discussão no Senado Federal, que, ao propor um modelo de classificação orçamentária por categoria econômica, desdobrava as despesas em “correntes” e “de capital”, conforme a seguir:

1.0.0.0 – DESPESAS CORRENTES

1.1.0.0 – Despesas de custeio

1.1.1.0 – Pessoal

1.1.2.0 – Material

1.1.3.0 – Serviços de Terceiros

1.1.4.0 – Encargos Diversos

1.1.5.0 – Amortização da Dívida Pública

1.2.0.0 – Transferências Correntes

1.2.1.0 – Subvenções sociais

1.2.2.0 – Subvenções econômicas

1.2.3.0 – Inativos

1.2.4.0 – Pensionistas

1.2.5.0 – Salário Família

1.2.6.0 – Abono Familiar

1.2.7.0 – Contribuições de Previdência Social

- 1.2.8.0 – *Juros da Dívida Pública*
- 1.2.9.0 – *Diversas Transferências Correntes*
- 2.0.0.0 – DESPESAS DE CAPITAL**
- 2.1.0.0 – Investimentos**
- 2.1.1.0 – *Obras Públicas*
- 2.1.2.0 – *Equipamentos e Instalações*
- 2.1.3.0 – *Participação em constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais e Agrícolas*
- 2.1.4.0 – *Serviços de Desenvolvimento Econômico*
- 2.2.0.0 – Transferências de Capital**
- 2.2.1.0 – *Auxílios para Obras Públicas*
- 2.2.2.0 – *Auxílios para Equipamentos e Instalações*
- 2.2.3.0 – *Auxílios para Serviços de Desenvolvimento Econômico*
- 2.3.0.0 – Inversões Financeiras**
- 2.3.1.0 – *Aquisição de Imóveis*
- 2.3.2.0 – *Participações em constituição ou Aumento de capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras*
- 2.3.3.0 – *Aquisição de Títulos de Capital de Empresas em Funcionamento*
- 2.3.4.0 – *Constituição de Fundos Rotativos*
- 2.3.5.0 – *Concessão de Empréstimos*
- 2.3.6.0 – *Diversas Inversões Financeiras*

De acordo com referido Substitutivo, as despesas de capital seriam compostas por Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. Classificar-se-iam como “Investimentos” as *“dotações para o planejamento e a execução de obras, a aquisição de instalações e equipamentos e, ainda, as dotações para serviços que visem imediatamente ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento econômico”*. Já as Inversões Financeiras seriam as *“dotações para aquisição de imóveis e bens de capital preexistentes e já em utilização, inclusive títulos representativos de capital ou dívida de empresas ou entidades de qualquer espécie, neste caso quando a operação não importe aumento de capital, e bem assim as dotações destinadas a objetivos comerciais ou financeiros, tais como atividades bancárias e de seguros, ainda quando as aplicações visem à constituição do aumento do capital das entidades respectivas”*. Por fim, as Transferências de Capital seriam as contribuições ou auxílios para investimentos e demais despesas de capital a cargo de outras entidades de direito público ou privado.

Em 1964, a Lei nº 4.320/64 estendeu, para os três níveis da Administração, a classificação econômica da receita e da despesa orçamentárias, que já vinha sendo adotada para a União desde 1954³³. A partir de então, a classificação econômica assumiu os contornos detalhados a seguir:

³³ TEIXEIRA JR. *apud* Giacomoni, James. Orçamento Público, p. 51.

4.3.2.1. Receita

No Brasil, desde a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 – quando passou a ser admitida a cobrança de tributos sem prévia autorização orçamentária, bastando a aprovação da lei que o houvesse instituído ou aumentado –, a importância do orçamento de receita sofreu considerável enfraquecimento:

Hoje precisamos convir que o chamado ‘orçamento das receitas’ não passa efetivamente de operações contábil financeira, no sentido de se saber qual a estimativa das receitas disponíveis para a execução dos programas orçamentários. Essa parte não inova nada, não é lei, pois não mais se exige prévia autorização orçamentária para arrecadação das receitas tributárias e outra. (SILVA *apud* CORE, 2001, p. 223).

O objetivo da classificação econômica da receita é permitir que, após delimitados os gastos correntes e de capital, sejam também delimitados os recursos que deverão financiá-los. Isto porque a teoria das Finanças Públicas recomenda que despesas correntes não sejam financiadas por receitas de capital (norma conhecida por “Regra de Ouro”), pois isso significaria comprometimento do patrimônio para financiar o dia-a-dia do ente.

Assim é que, mesmo após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu diversos procedimentos e mecanismos de controle atrelados à arrecadação de receitas, o interesse no aperfeiçoamento da classificação da receita não se alterou de forma relevante desde a Lei nº 4.320/64.

Seguindo a tendência então seguida por outros países, a Lei nº 4.320/64 classificou a receita pública nas categorias econômicas “Correntes” e “de Capital” (art. 11).

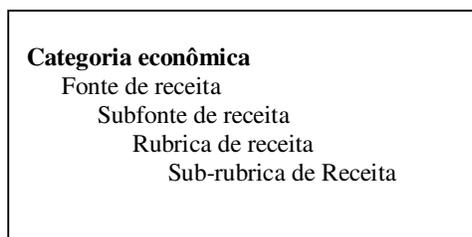
No texto original da lei, a primeira categoria, **Receitas Correntes**, abrangia cinco fontes de receita³⁴ – embora não definisse o conceito de cada uma delas: Receita Tributária, Receita Patrimonial, Receita Industrial, Receitas Diversas e, ainda, as Transferências recebidas de outras pessoas jurídicas, de direito público ou privado, vinculadas ao atendimento de despesas classificáveis como Despesas Correntes (§ 1º)³⁵; já a categoria

³⁴ Por sua vez, cada uma das Fontes de Receita (correntes e de capital) deveria se subdividir em **Subfontes** de Receita (§ 4º), e, estas, em **Rubricas** de Receita, estabelecidas no Anexo à Lei.

³⁵ Só bem posteriormente (Decreto-lei nº 1.939, de 20.05.1982) é que foram incluídas entre as receitas correntes as subcategorias econômicas “Receitas de Contribuições”, “Receita Agropecuária e “Receita de Serviços”. Na oportunidade, foram também incluídas entre as Transferências Correntes a Fonte de Receita “Outras Receitas Correntes”.

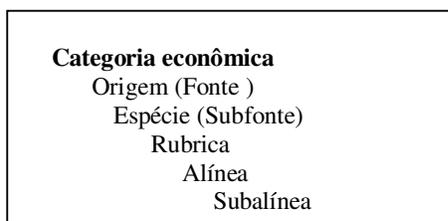
Receitas de Capital abrangeria as fontes de receitas “Operações de Crédito”, “Alienações de bens”, “Amortização de Empréstimos”, Transferências de Capital” e “Outras Receitas de Capital”, os recursos recebidos de outras pessoas, de direito público ou privado, vinculadas ao atendimento de despesas classificáveis como despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente (§ 2º), resultado do balanceamento, ao final do exercício, entre os totais das receitas e das despesas correntes (§ 3º).

Com a edição do Decreto-lei nº 1.939, de 20.05.1982, e portarias que o regulamentaram³⁶, a classificação econômica (ou classificação por natureza) da receita pública sofreu algumas modificações, ficando estruturada conforme a seguir:



Em 2001, com fulcro no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal – que trata da consolidação de contas públicas, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, o conteúdo do Anexo III da Lei nº 4.320/64 foi alterado pelo Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04.05.2001, que discriminou a receita para todos os entes da Federação, ficando facultado o seu desdobramento para atendimento das respectivas peculiaridades.

Atualmente, o esquema inicial de classificação da receita foi desdobrado em seis níveis, que formam o código identificador da natureza de receita, conforme a seguir:



³⁶ Portarias nºs 6/82, 8/85, 9/85, 4/90, 473/93 e 3/94, do Secretário de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Mantiveram-se inalteradas as duas categorias econômicas: correntes e de capital. As Receitas Correntes são as oriundas do poder impositivo do Estado (Tributária e de Contribuições); da exploração de seu patrimônio (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes) e as demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes).

Já as Receitas de Capital³⁷ são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (art. 11, § 2º, da Lei nº 4.320/64, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939/82). Em geral, essas receitas são representadas por mutações patrimoniais que nada acrescentam ao patrimônio público, ocorrendo apenas troca de elementos patrimoniais, isto é, um aumento no sistema financeiro (entrada de recursos financeiros) e uma baixa no sistema patrimonial (saída do patrimônio em troca de recursos financeiros)³⁸.

A **origem** constitui detalhamento da classificação econômica das receitas. Tem por objetivo identificar a origem das receitas no momento em que elas ingressam no patrimônio público. No caso das receitas correntes, tal classificação serve para identificar se as receitas são compulsórias (como no caso dos tributos e das contribuições), provenientes das atividades em que o Estado atua diretamente na produção (agropecuárias, industriais ou de prestação de serviços), se são decorrentes da exploração do seu próprio patrimônio (receitas patrimoniais), ou, ainda, decorrentes de transferências destinadas ao atendimento de despesas correntes ou de outros ingressos. No caso das receitas de capital, distinguem-se as provenientes de

³⁷ A Receita de Capital não se confunde com Receita Financeira; esta surgiu com a adoção pelo Brasil da metodologia de apuração do resultado primário, oriundo de acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI, constituindo aquelas receitas que não são consideradas na apuração do resultado primário, como as derivadas de aplicações no mercado financeiro ou da rolagem e emissão de títulos públicos, assim como as provenientes de privatizações, entre outras.

³⁸ O Manual Técnico de Orçamento (MTO 2008) ressalta a distinção entre Receita de Capital e Receita Financeira: “o conceito de Receita Financeira surgiu com a adoção pelo Brasil da metodologia de apuração do resultado primário, oriundo de acordos com o Fundo Monetário Internacional - FMI. Desse modo, passou-se a denominar como Receitas Financeiras aquelas receitas que não são consideradas na apuração do resultado primário, como as derivadas de aplicações no mercado financeiro ou da rolagem e emissão de títulos públicos, assim como as provenientes de privatizações, entre outras”.

operações de crédito, da alienação de bens, da amortização dos empréstimos e das transferências destinadas ao atendimento de despesas de capital.

Os códigos de “Origem” para as receitas correntes e de capital são, respectivamente:

Receitas correntes	Receitas de Capital
1. Receita Tributária	1. Operações de Crédito
2. Receita de Contribuições	2. Alienação de Bens
3. Receita Patrimonial	3. Amortização de Empréstimos
4. Receita Agropecuária	4. Transferências de Capital
5. Receita Industrial	5. Outras Receitas de Capital
6. Receita de Serviços	
7. Transferências Correntes	
9. Outras Receitas Correntes	

Espécie é o nível de classificação vinculado à Origem, composto por títulos que permitem qualificar com maior detalhe o fato gerador de tais receitas. Na origem Receita Tributária, por exemplo, identificam-se as espécies impostos, taxas e contribuições de melhoria (conforme definido na CF/88 e no CTN), sendo cada uma dessas receitas uma espécie de tributo diferente das demais.

Rubrica é o nível que detalha a espécie com maior precisão, especificando a origem dos recursos financeiros. Agrega determinadas receitas com características próprias e semelhantes entre si.

A **alínea** é o nível que apresenta o nome da receita propriamente dita e que recebe o registro pela entrada de recursos financeiros.

Por fim, a **subalínea** constitui o nível mais analítico da receita, o qual recebe o registro de valor, pela entrada do recurso financeiro, quando houver necessidade de maior detalhamento da alínea.

Posteriormente, a Portaria Interministerial nº 338, de 26.04.2006, alterou o Anexo I da Portaria 163/2001, criando, para o exercício de 2007, uma nova classificação, destinada ao registro das receitas decorrentes das chamadas “operações intra-orçamentárias”:

7000.00.00 – Receitas Correntes Intra-Orçamentárias
8000.00.00 – Receitas de Capital Intra-Orçamentárias

As novas naturezas de receita intra-orçamentárias são obtidas substituindo-se o 1º nível (categoria econômica “1” ou “2”) pelos dígitos “7”, se receita corrente intra-orçamentária e “8”, se receita de capital intra-orçamentária, mantendo-se o restante da codificação. Não se trata, contudo, de novas categorias econômicas de receita, mas meras especificações das preexistentes categorias “corrente” e “de capital”, visando a evitar a dupla contagem de receitas.

4.3.2.2. Despesa

Tomando por base o mesmo raciocínio econômico que orientou a classificação da Receita Pública, o art. 12 da Lei nº 4.320/64 classificou a Despesa Pública nas categorias econômicas “Correntes” e “de Capital”, cada uma desdobrada em subcategorias, conforme a seguir:

DESPESAS CORRENTES

- **Despesas de Custeio:** dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis;
- **Transferências Correntes:** dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções³⁹ destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

DESPESAS DE CAPITAL

- **Investimentos:** dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro;
- **Inversões Financeiras:** dotações destinadas a aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.
- **Transferências de Capital:** dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições – segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior –, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

³⁹ Consideram-se subvenções as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como **subvenções sociais**, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de

Ainda segundo a Lei nº 4.320/64, a despesa seria discriminada nos seguintes elementos:

DESPESAS CORRENTES

Subcategoria econômica	Elemento de despesa
Despesas de Custeio	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoal Civil - Pessoal Militar - Material de Consumo - Serviços de Terceiros - Encargos Diversos
Transferências Correntes	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenções Sociais - Subvenções Econômicas - Inativos - Pensionistas - Salário Família e Abono Familiar - Juros da Dívida Pública - Contribuições de Previdência Social - Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Subcategoria econômica	Elemento de despesa
Investimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Obras Públicas - Serviços em Regime de Programação Especial - Equipamentos e Instalações - Material Permanente - Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
Inversões Financeiras	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de Imóveis - Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras - Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento - Constituição de Fundos Rotativos - Concessão de Empréstimos - Diversas Inversões Financeiras
Transferências de Capital	<ul style="list-style-type: none"> - Amortização da Dívida Pública - Auxílios para Obras Públicas - Auxílios para Equipamentos e Instalações - Auxílios para Inversões Financeiras - Outras Contribuições

Pode-se dizer, portanto, que a classificação estabelecida pela Lei nº 4.320/64 – já denominada por Core (2001, p. 225) de “natureza da despesa” – era de natureza híbrida, composta, de um lado, pela classificação por categorias econômicas, cuja concepção visava a propiciar análises e compatibilizações macroeconômicas, e de outro, pela classificação por objeto de gasto, que visava a atender os interesses micro-administrativos, mais voltados para a contabilização e o controle das ações. Assim, os elementos de despesa ficavam vinculados às

caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, e **subvenções econômicas**, as destinadas a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

categorias econômicas, de modo tal que um mesmo conjunto de informações responderia às seguintes indagações:

- o que será adquirido?
- qual o efeito econômico do gasto?

A combinação de duas classificações distintas – tanto em sua utilidade como em sua filosofia – tornava a classificação econômica proposta pela Lei nº 4.320/64 deficiente, tanto como elemento informativo quanto como instrumental de trabalho (TOMBINI, 1983, p. 10). Exemplo disso eram os gastos com Pessoal: para se saber quanto seria a despesa de pessoal em determinado exercício, não bastaria tomar o elemento de despesa “Pessoal” registrado na subcategoria “Despesas de Custeio”, visto que, no total das Transferências Intragovernamentais e Intergovernamentais, poderiam estar embutidos gastos com Pessoal que as supervisionadas e alguns estados realizavam à conta do Tesouro.

Além disso, o hibridismo dessa classificação estabeleceu uma rigidez prejudicial à qualidade da informação. Os elementos “Pessoal” e “Material de Consumo”, por exemplo, seriam sempre despesas correntes, quando, na prática, há despesas com pessoal e material de consumo associadas a despesas de capital – por exemplo, quando determinada obra é realizada por servidores da própria Administração (situação freqüente com a utilização, por exemplo, de mão de obra militar).

O novo desenho de processo orçamentário estabelecido pela Constituição de 1988 – que instituiu, entre outras inovações, os orçamentos fiscal, da seguridade e de investimentos – foi o ponto de partida para uma revisão dos instrumentos classificatórios então vigentes, estruturados, precipuamente, em programas de trabalho e natureza de despesa. À época, não foram realizados ajustamentos nos programas de trabalho, o que só veio a ocorrer com a Portaria MOG nº 42, de 14.04.1999⁴⁰; entretanto, atualizou-se a classificação da despesa quanto à sua natureza – no âmbito da União⁴¹ –, com fundamento no art. 42 da Lei nº

⁴⁰ Core (2001, p. 222) esclarece que, “em razão da complexidade do assunto e, sobretudo, face ao interesse contrariado de importantes usuários dessa classificação, que resistiram fortemente às tentativas de sua alteração, não foi possível proceder-se, à época, a reestruturação da referida classificação, o que só foi possível no ano de 1999, com a Portaria nº 42”. Informalmente, atribui-se aos órgãos de controle interno e externo a maior resistência à eliminação do elemento de despesa da lei orçamentária, sob a alegação de que dificultaria o controle.

⁴¹ Uma vez que a classificação por natureza da despesa estava fundamentada na Lei nº 4.320/64, sua alteração exigiria a alteração daquela lei. Segundo CORE (*op. cit.*, p. 227), “considerando-se a dificuldade de, à época,

7.800/89 (LDO para 1990), regulamentado pela Portaria SOF/SEPLAN nº 35, de 1º de agosto de 1989.

A mudança visou a conferir flexibilidade à execução da despesa, que, à época, alegava-se estar “engessada” pelo grau de detalhamento exigido pela Lei nº 4.320/64 (“Art. 15 - Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos”). Em lugar do formato exigido por esta – categoria econômica, subcategoria econômica e elemento de despesa – estabeleceu-se uma nova estrutura, que manteve as categorias econômicas, mas retirou da lei orçamentária os elementos de despesa, criando os chamados “grupos de despesa” – a agregação de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto (art. 3º, § 2º da Portaria) –, que na prática representou o produto da agregação dos principais elementos de despesa (Pessoal e Juros) com algumas subcategorias econômicas típicas (Investimentos e Inversões Financeiras). Os elementos de despesa passariam a ser detalhados apenas ao longo da execução orçamentária.

A nova classificação seria complementada, ainda, pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, com a finalidade de indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, objetivando, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

A partir da Portaria SOF/SEPLAN nº 35/89, a classificação por Natureza da Despesa passou a obedecer à seguinte estrutura:

A – CATEGORIA ECONÔMICA

3. Despesas Correntes
4. Despesas de Capital

B – GRUPO DE DESPESA

1. Pessoal e encargos sociais
2. Juros e encargos da dívida interna⁴²

iniciar-se um processo independente de alteração da referida lei, porquanto o Congresso já dera a partida para a elaboração da Lei Complementar a que se refere o art. 165 da Constituição, e admitindo-se que a urgência requerida para a matéria descartava a possibilidade de esperar-se essa lei, entendeu-se que melhor seria que essa modificação, em um primeiro momento, se restringisse ao âmbito federal, em caráter experimental, mediante a utilização do instrumento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, já em sua primeira edição, relativa ao exercício de 1990...”

⁴² Posteriormente, os itens “Juros e encargos da dívida interna” e “Juros e encargos da dívida externa” foram unificados em um único grupo de despesa (atual GND 2). Idem para “Amortização da dívida interna” e “Amortização da dívida externa” (atual GND 6).

3. Juros e encargos da dívida externa
4. Outras despesas correntes
5. Investimentos
6. Inversões financeiras
7. Amortização da dívida interna
8. Amortização da dívida externa
9. Outras despesas de capital

C – MODALIDADE DE APLICAÇÃO (caráter gerencial)

11. Transferências intragovernamentais a autarquias e fundações
12. Transferências intragovernamentais a fundos
13. Transferências intragovernamentais a empresas industriais ou agrícolas
14. Transferências intragovernamentais a empresas comerciais ou financeiras
19. Transferências intragovernamentais a outras entidades
20. Transferências à União
30. Transferências aos estados e ao Distrito Federal
40. Transferências a municípios
50. Transferências a instituições privadas
60. Transferências a instituições multigovernamentais (alterado conforme inciso II, art. 4º, da Portaria Interministerial n.º 325, de 27.08.2001)
71. Transferências ao exterior – governos
72. Transferências a organismos internacionais
73. Transferências a fundos internacionais
90. Aplicações diretas

D – ELEMENTOS DE DESPESAS

1. Aposentadorias e reformas
2. Pensões
3. Outros benefícios previdenciários
4. Benefício mensal ao deficiente e ao idoso
5. Salário família
11. Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil,
12. etc.

Relativamente ao hibridismo da classificação, Core (2001, p. 227) assim justificou a solução adotada:

Caberia, ainda, resolver o problema do hibridismo das classificações. Nesse sentido, procurou-se uma maneira de separar-se em blocos estanques as informações econômicas, administrativas e contábeis, apropriando-as segundo uma classificação específica. Assim, o efeito econômico da despesa, de interesse para as análises e compatibilizações macroeconômicas, constaria da classificação por categoria econômica (despesas correntes e despesas de capital) e a informação contábil, de utilização mais para a execução orçamentária, constituiria a classificação por elemento de despesas.

Já as informações administrativas diziam respeito, basicamente, às diversas transferências, principalmente aquelas entre os níveis administrativos (transferência intragovernamental, transferência intergovernamental, etc.). A esse respeito, prevaleceu o entendimento de que tais informações, na realidade, não traduzem natureza de despesa, e sim um aspecto gerencial, que identifica uma descentralização executiva por parte do titular da ação em relação ao seu programa de trabalho. Para essa identificação introduziu-se, então, o conceito de modalidade de aplicação. Quanto às transferências efetivas, destinadas a instituições e pessoas, conforme especificação da Lei nº

4.320/64, seriam entendidas como elementos de despesas (contribuições, auxílios, subvenções, etc.)⁴³.

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e em face do contido em seu art. 51 – que determinou a uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e considerando que a LRF atribuiu ao órgão central de contabilidade da União (Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional) a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal, previsto em seu art. 67, e que, nos termos do art. 13 do Decreto nº 3.750, de 14 de fevereiro de 2001, compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal dispor sobre as classificações orçamentárias, foi editada a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001, que estendeu a classificação da despesa segundo a natureza, antes restrita ao nível federal, também para estados e municípios, para observância a partir do exercício de 2002⁴⁴.

Como se vê, a Portaria Interministerial nº 163/2001 não instituiu propriamente um novo critério classificatório, mas sim uma adaptação da Portaria SOF/SEPLAN nº 35/89 para, nos três níveis da Administração, fugir à obrigatoriedade de discriminar a despesa, na lei orçamentária, até o nível de elementos.

Nos termos daquele normativo, os conceitos de Despesa Corrente e Despesa de Capital passaram a estar claramente definidos (Anexo II, item II, da Portaria):

<p>3 - Despesas Correntes: todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;</p> <p>4 - Despesas de Capital: despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.</p>

A partir daí, a classificação por natureza da despesa passou a obedecer à seguinte estrutura:

⁴³ CORE (2001) ressalta que o conceito de modalidade de aplicação encontra-se modificado em relação à sua concepção original, desde a LDO do exercício de 1998, ocasião em que tanto as descentralizações quanto as transferências efetivas (auxílios, subvenções, etc.) passaram a constituir modalidade de transferência, procedimento esse que, praticamente, elimina a eficácia do conceito.

⁴⁴ Alguns autores defendem que a edição da Portaria Interministerial nº 163/2001, alterando a classificação por Natureza da Despesa, dantes estabelecida por meio de lei – inclusive recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar (Lei nº 4.320/64) – é de questionável constitucionalidade.

A - CATEGORIAS ECONÔMICAS

- 3 - Despesas Correntes
- 4 - Despesas de Capital

B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

- 1 - Pessoal e Encargos Sociais
- 2 - Juros e Encargos da Dívida
- 3 - Outras Despesas Correntes
- 4 - Investimentos
- 5 - Inversões Financeiras
- 6 - Amortização da Dívida

C - MODALIDADES DE APLICAÇÃO

- 10 - Transferências Intragovernamentais⁴⁵
- 20 - Transferências à União
- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- 40 - Transferências a Municípios
- 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
- 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais⁴⁶
- 80 - Transferências ao Exterior
- 90 - Aplicações Diretas
- 99 - A Definir

D - ELEMENTOS DE DESPESA

- 01 - Aposentadorias e Reformas
- 03 - Pensões
- 04 - Contratação por Tempo Determinado
- 05 - Outros Benefícios Previdenciários
- 06 - Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
- 07 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
- 08 - Outros Benefícios Assistenciais
- 09 - Salário-Família
- 10 - Outros Benefícios de Natureza Social
- 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
- 12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar
- etc.

Foram enquadradas no GND 4 - Investimentos “*as despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente*”.

Já no GND 5 - Inversões Financeiras, foram classificadas as “*despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital, e com a constituição ou aumento do capital de empresas*”.

⁴⁵ Incluído conforme o art. 2º da Portaria Interministerial n.º 519, de 27.11.2001.

⁴⁶ Alterado conforme inciso II, art. 4º, da Portaria Interministerial n.º 325, de 27/08/2001.

Em certos aspectos, a nova modalidade de classificação representou um progresso em relação ao classificador da Lei nº 4.320/64, já que tornou possível integrar um mesmo elemento a diferentes grupos de despesa, a exemplo de “Material de Consumo”, “Diárias”, “Contratação por Tempo Determinado” e “Outros Serviços de Terceiros”, tornando a classificação mais realista. Além disso, possibilitou que a discriminação das naturezas de despesa fosse ampliada para atender às necessidades de execução, desde que observados a estrutura e os conceitos constantes daquele normativo (art. 5º, par. único).

Algumas deficiências classificatórias, contudo, remanesceram não resolvidas (GIACOMONI, 2006, p. 109):

- ao elevar os elementos de despesa “Pessoal Civil”, “Pessoal Militar” e “Encargos Diversos” ao nível de grupo de despesa (GND 1 – Pessoal), colocou-se num mesmo plano, opções classificatórias de níveis distintos (subcategoria econômica e elemento de despesa), cristalizando o hibridismo incorrido pela Lei nº 4.320/64;
- manteve-se a disfunção, já existente na Lei nº 4.320/64, de vincular, *a priori*, o Grupo de Despesa “Pessoal” apenas às Despesas Correntes, quando, na prática, esse quesito pode também participar da produção de bens de capital⁴⁷;
- com a adoção da “modalidade de aplicação”, passou-se a dispor apenas de uma informação gerencial sobre quem aplicará os recursos autorizados, deixando-se de contar, porém, com o rigor e a precisão das subcategorias econômicas “Transferências Correntes” e “Transferências de Capital” previstas na Lei nº 4.320/64, atreladas ao conceito econômico de “transferência” – gastos públicos sem contrapartida na prestação de bens e serviços. Exemplo desse problema estaria na classificação dos encargos com inativos e pensionistas no GND 1 – Pessoal e Encargos, Modalidade 90 Aplicações Diretas, quando, na verdade, tratar-se-ia de um caso típico de “Transferências a Pessoas”⁴⁸. Com isso, perdeu-se em transparência e conteúdo da informação, implicando que, na construção das

⁴⁷ Exemplo recente é o projeto “Cimento Social”, de reforma de fachadas e telhados das residências da favela no Morro da Providência, no Rio de Janeiro, executado pelo Ministério da Defesa, com utilização de forças militares.

⁴⁸ Giacomoni (2006, p. 112) reconhece, porém, que as recentemente criadas modalidades 71 e 91 representam importante avanço, já que evitam a dupla contagem da despesa nos casos em que a operação envolve pagador e recebedor de uma mesma esfera de Governo e, conseqüentemente, no âmbito do mesmo orçamento.

contas nacionais, a demonstração do PIB pela ótica da renda exija toda uma decodificação dos dados constantes do SIAFI.

Ademais, relativamente ao que estabelecia a Lei nº 4.320/64, a nova classificação econômica implicou algumas alterações, a saber:

- a) excluiu do grupo de despesa “Investimento”:
 - os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não pudessem cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa, os quais poderiam ser custeados por dotações globais (art. 20, par. único, da Lei nº 4.320/64). Com o advento da Portaria Interministerial nº 163/2001, o elemento de despesa “Serviços em Regime de Programação Especial” (ou, de acordo com a Portaria SOF 8/85, “Investimentos em Regime de Execução Especial”), foi extinto, implicando, a partir de então, a obrigatoriedade de todos os investimentos cumprirem-se de acordo com as normas gerais de execução da despesa (previsão orçamentária, empenho, liquidação e pagamento);
 - a constituição ou aumento do capital de empresas de caráter industrial e agrícola, passando todas as operações de constituição/aumento de capital a ser classificadas como “Inversões Financeiras”.
- b) incluiu, no grupo de despesa “Investimento”, subordinado ao elemento “Obras e Instalações”, o item de detalhamento “Aquisições de Imóveis” para registrar as aquisições de imóveis – novos ou usados – necessários à execução de obras públicas.

5. O PROBLEMA: DIFERENTES FORMAS DE MENSURAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Na medida em que reconhecemos no Investimento um elemento relevante na determinação do Produto Interno Bruto (PIB) da economia, sua adequada mensuração assume um papel chave para a definição das políticas públicas a serem adotadas em um país. Ademais, os dados do PIB são utilizados em diversos pontos do processo orçamentário, retroalimentando-o; no Brasil, o superávit primário é definido como percentual do PIB e, especialmente após o advento da LRF, os limites de gastos com pessoal (arts. 23, 66 e 70) e endividamento (arts. 31 e 66) também estão atrelados a esse agregado.

Desse modo, é fundamental que o volume de investimentos – um dos componentes mais dinâmicos do PIB – seja mensurado da forma mais precisa possível, especialmente o realizado pelo Governo, realizado com a finalidade precípua de ativar a economia.

Para avaliar a qualidade dos dados sobre os investimentos públicos no Brasil, buscamos comparar os valores divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgão central do Sistema Federal de Contabilidade (art. 4º do Decreto nº 3.589, de 06.09.2000) – com os apurados, no âmbito das contas nacionais, pelo IBGE.

Ressalte-se que um primeiro obstáculo residiu no fato de o IBGE normalmente já trabalhar com uma considerável defasagem temporal, fazendo com que os dados referentes à Formação Bruta de Capital Fixo do governo não estejam disponíveis para os anos mais recentes; outro obstáculo foi a não disponibilização dos dados por esfera de governo (federal, estadual e municipal) a partir de 2003 – dados, a princípio, parecem inconsistentes. Por fim, outro obstáculo foi a própria inconsistência de alguns dos dados publicados pelo IBGE, pois a soma dos valores atribuídos às esferas federal, estadual e municipal não coincide com o total da Formação Bruta de Capital Fixo divulgado para o setor público como um todo no mesmo período.

Contornados tais obstáculos, mediante a concentração da análise no triênio 2001-2003, emerge a dúvida: se nas Contas Nacionais os dados referentes à Administração Federal são oriundos do SIAFI, o valor da parcela de “Investimento” correspondente ao setor institucional “Administrações Públicas” deveria coincidir – ou, ao menos, aproximar-se – do número

divulgado pela STN, também oriundo daquele sistema. Entretanto, isso não ocorre, sugerindo importantes divergências entre os dois órgãos na metodologia de apuração do investimento público.

Divergências como essas geram incerteza dos usuários acerca de quais dados melhor retratariam o ambiente econômico, ou quais atenderiam a sua necessidade de informação. Tal incerteza, conforme assinala SCHWARTZMAN (1996), contraria a lógica da padronização – motor das primeiras iniciativas rumo a um sistema de contabilidade nacional –, dando origem à *“inquietude criada sempre que números ou informações conflitantes são apresentados para descrever ou quantificar ‘realidades’ presumivelmente idênticas”*.

Discrepâncias entre os dados do IBGE e de outros órgãos encarregados de estatísticas públicas não constituem situação inédita; na década de 90, por exemplo, houve a “queda-de-braço” das estatísticas fiscais, quando tanto o IBGE quanto o Banco Central do Brasil apuravam o resultado fiscal, com *“uma série de discrepâncias entre a tendência dos dados fiscais das CN e os do BC”* (JALORETTO, 1997)

Daquele embate, saiu vencedor o Banco Central do Brasil,, que apura a Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP”, atualmente é considerada o resultado fiscal “por excelência”:

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é encarregado da apuração das CN e, nesse sentido, foi durante muitos anos uma fonte importante de informação para a avaliação da nossa situação fiscal. Entretanto, seus dados foram deixando, paulatinamente, de ser uma referência no debate sobre o tema, por três motivos. Primeiro, devido a uma série de discrepâncias entre a tendência dos dados fiscais das CN e os do BC. Segundo, pelo fato de se tratar de dados: a) anuais; b) divulgados com bastante defasagem – geralmente, no segundo semestre do ano posterior ao de referência e c) sujeitos a revisões importantes, fatores esses que conspiram contra o uso de uma informação relevante para a análise da conjuntura econômica. E terceiro, porque na revisão metodológica realizada em 1997, o IBGE não informou os dados do quadro correspondente à formação de poupança do governo, que era a informação mais importante, em termos fiscais, por ele divulgada até então. Conseqüentemente, depois disso, **os dados do IBGE deixaram totalmente de ser uma referência** para o debate fiscal, embora tenham tido uma grande importância para a análise das contas públicas nos anos 1980. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008, p. 44).

Ressaltam ainda GIAMBIAGI e ALÉM (2008):

O fato de haver discrepância não justificaria, per se, a ‘escolha’ dos dados do BC. Entretanto, a maioria dos analistas econômicos, nesse ponto específico, preferiu

confiar mais neste último, em parte por uma maior familiaridade com os dados – **as CN são pouco divulgadas e a maioria dos analistas não lhe dedica muita atenção**, com exceção dos dados sobre nível de atividade (...)’ (grifo nosso).

No caso da mensuração do Investimento Público, o IBGE utiliza um programa “tradutor”, que converte os dados da Contabilidade Governamental para a linguagem das Contas Nacionais. Infelizmente, as operações realizadas pelo programa são mantidas em sigilo pelo IBGE, impossibilitando que se conheça, ao certo, como é feita essa conversão.

Sabe-se que a atuação dos órgãos de estatística busca atender diferentes clientes: governo, comunidades profissionais, entidades de classe, estudantes, sociedade. Além disso, agências internacionais, tais como Nações Unidas, Banco Mundial e outras, desempenham papel decisivo na definição do *modus operandi* desses órgãos, estabelecendo padrões de comparação transnacional a serem seguidos pelos países-membros. Diante dessa pluralidade de atores e interesses em jogo, é compreensível que, em muitos casos, como forma a garantir a credibilidade das informações produzidas, as agências de estatística tenham que se manter irredutíveis frente às críticas e sugestões ao seu trabalho. Conforme assevera SCHWARTZMAN (1996):

A primeira e típica reação dos órgãos de estatística a essa invasão de seu domínio técnico é enrijecer sua posição: ‘este é o número correto, nós fazemos isso cientificamente, nós somos legalmente autorizados a fazê-lo, nós defendemos nossa tradição e reputação, nossos procedimentos técnicos são por demais complexos (ou confidenciais) para vocês examinarem e entenderem’. Esta reação pode limitar a capacidade do órgão de aprimorar sua metodologia e permanecer aberto a críticas, inovações e novas abordagens.

Tal procedimento embute, porém, o risco de que, como no caso das estatísticas da NFSP, também nas estatísticas da FBCF do setor público, o órgão oficial (IBGE) acabe perdendo em credibilidade como provedor de informações:

Os órgãos de estatística se esforçam por manter suas informações estáveis, incontroversas e tecnicamente bem fundamentadas. Um expediente simples é a utilização de números. Na sociedade moderna, se você pode se expressar em números, sua credibilidade aumenta (Porter, 1995). O problema é quando os números são instáveis ou conflitantes. (SCHWARTZMAN, op. cit.).

Entretanto, há problemas também no âmbito da Contabilidade Pública. Não são raros registros acerca da incompatibilidade entre a dita classificação “econômica” do orçamento e a teoria econômica propriamente dita:

Nem sempre a Lei 4.320 segue estritamente o atributo econômico para a classificação, variando na busca de uma solução mais pragmática. (MACHADO JR. e REIS, 2002/2003);

O conceito de Investimentos, apregoado pelo diploma legal mencionado, não alcança o sentido econômico de incremento do Produto Interno Bruto. (AGUIAR, 2005).

Diante disso, pode-se perguntar: e onde residem as divergências entre a metodologia de cálculo do investimento público pelas Contas Nacionais (IBGE) e pela Contabilidade Governamental (STN)?

É o que discutiremos a seguir.

5.1. O conceito e a composição do item “Investimento”

5.1.1. Nas Contas Nacionais

Vimos anteriormente que o PIB da economia, pela ótica da demanda, é dado pela seguinte equação:

$$\text{PIB} = C + I + G + (X - M)$$

Onde:

C = Consumo

I = Investimento Bruto

G = Gastos correntes do Governo

X = Exportações de bens e serviços não fatores

M = Importações de bens e serviços não fatores

Nas contas nacionais, o **Investimento Bruto** recebe a denominação de **Formação Bruta de Capital** e, consoante a formulação keynesiana, compõe-se de Formação Bruta de Capital Fixo - FBCF e Variação de Estoques, conforme a seguir:

5.1.1.1. Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)

De acordo com as Notas Metodológicas nº 19, do IBGE, a FBCF corresponde à *“ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua*

em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos” (grifo nosso).

De acordo com o SNA 1993, a FBCF de uma economia em um período contábil é medida pelo valor das aquisições líquidas das cessões de ativos fixos, realizadas pelas unidades institucionais, mais aumentos de valor de ativos não-produzidos proporcionados pelo próprio desenvolvimento das atividades das unidades institucionais.

Ressalte-se que, em teoria, os *ativos fixos* compreendem tanto os tangíveis como os intangíveis, além de grandes melhoramentos em ativos tangíveis já produzidos – isto é, intervenções que prolongam a vida útil ou aumentam a capacidade produtiva dos mesmos – e os custos associados às transferências de propriedade dos ativos não-produzidos, a exemplo dos terrenos.

Em suma, seu cálculo **inclui**:

- bens duráveis novos e usados quando utilizados pela primeira vez no País – imóveis (prédios residenciais e não residenciais);
- outras obras de construção civil e móveis (meios de transporte, máquinas e outros bens de capital);
- o valor dos serviços ligados à instalação dos bens de capital;
- bens de capital usados com a finalidade de melhorá-los e aumentar o tempo de vida útil;
- gastos inerentes à transmissão de propriedades de terrenos, edifícios e/ou outros bens de capital usados e ativos intangíveis;
- compras líquidas de cessões de bens de capital usados pelas unidades produtoras e
- gastos das administrações públicas com as construções militares não residenciais.

Por outro lado, seu cálculo **não inclui**:

- variação do rebanho reprodutor e de gado leiteiro e outros animais de serviços, por dificuldade em sua identificação dentro do rebanho (tratados como “variação de estoques”);

- pequenos equipamentos e materiais duráveis de pequeno valor não contabilizados pelas empresas como investimento; bens de consumo duráveis adquiridos pelas famílias e despesas com pesquisas e desenvolvimento.

Ao delinear a fronteira entre FBCF e consumo intermediário, o SNA 1993 recomenda que pequenas ferramentas e determinados equipamentos militares – tais como armas, tanques, submarinos, aviões, etc. – sejam computados como consumo intermediário. Entretanto, a partir do entendimento de que os equipamentos militares viabilizam a prestação de um serviço – segurança nacional – a primeira revisão do SNA 1993, prevista para este ano de 2008, passará a admitir que referidos bens sejam computados como FBCF; a FBCF da nova série do SCN brasileiro antecipou-se à mudança e, na nova série de contas nacionais, classificou os equipamentos militares como bens de capital.

Além desses, a nova metodologia de apuração da FBCF, aplicada pelo IBGE a partir do ano de 2004 (Referência 2000), passou a contemplar os seguintes itens:

Grupamento	Espécie de despesa
Construção civil	- Construção residencial - Outras construções: obras de infra-estrutura, edificações comerciais e plantas industriais.
Máquinas e equipamentos	- Máquinas e equipamentos em geral
Outros investimentos	- Despesas com pesquisa e prospecção de petróleo - Gastos realizados com a formação de culturas permanentes e florestamento.

5.1.1.2. Variações de Estoques

A variação de estoques representa a diferença entre as entradas e saídas de mercadorias no estoque durante o período considerado – matérias-primas, produtos semi-elaborados ou produtos acabados – que não façam parte do capital fixo e que no momento dado se encontrem em poder das unidades de produção residentes. Inclui, ainda, as variações dos rebanhos⁴⁹.

Por convenção, considera-se nas contas nacionais que, em virtude de seu caráter não mercantil, as atividades das administrações públicas não detêm estoques.

Já as atividades mercantis do governo são realizadas pelas empresas estatais; estas, porém, não integram o setor institucional “Administrações Públicas”, mas sim, conforme o caso, o setor “Empresas financeiras” ou “Empresas não-financeiras”. Desse modo, os investimentos realizados pelas empresas estatais – Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil, etc. – não são considerados como investimentos públicos, mas sim como investimentos de origem privada.

5.1.2. Na Contabilidade Governamental

5.1.2.1. Investimento x Despesas de Capital

Como já visto, a Lei nº 4.320/64 classificou a despesa orçamentária nas categorias econômicas “correntes” e “de capital”; entretanto, não explicitou os conceitos inscritos em cada uma dessas categorias; de maneira geral, foram incluídos como correntes as despesas com manutenção e conservação da atividade administrativa. A polêmica maior surge é na classificação das despesas de capital.

A distinção entre despesas correntes e despesas de capital foi feita a partir do reflexo da despesa no patrimônio público⁵⁰: chamou de “correntes” as despesas que não afetam o patrimônio público e “de capital” as despesas que, quantitativa ou qualitativamente, provocam alterações no patrimônio público.

Dentre as chamadas “Despesas de Capital”, a lei denominou de Investimentos (art. 13) aquelas que geram serviços e, conseqüentemente, acréscimos ao Produto Interno Bruto⁵¹, tais como: obras públicas de qualquer natureza; serviços em regime de programação especial⁵² (ou

⁴⁹ Volume 24 da Série Relatórios Metodológicos, do IBGE.

⁵⁰ Cumpre distinguir o conceito de “patrimônio contábil” dos órgãos e entidades da Administração Pública do conceito de “patrimônio público”; aquele não considera os bens de uso comum do povo, que não compõem formalmente o patrimônio contábil que constitui o objeto da Contabilidade Pública (PISCITELLI, 1999).

⁵¹ Mesmo especialistas na área de Contabilidade Pública por vezes equivocam-se acerca do conceito econômico de Investimento. Ao tratar das categorias econômicas que compõem as despesas de capital, AGUIAR (2005, p.208-13), por exemplo, define Investimentos como sendo as dotações que, da saída do dinheiro, resulta o ingresso direto de um bem a incorporar-se no patrimônio público, e “Inversões Financeiras” como elementos de despesa capazes de provocar alterações apenas qualitativas no patrimônio público. Ora, tais conceitos estão equivocados; conforme ensinam MACHADO JR. e REIS (2002/2003, p. 44), “*sob o ângulo da Administração patrimonial, tanto os Investimentos como as Inversões Financeiras produzem alterações qualitativas e quantitativas no patrimônio público, constituído dos bens de uso especial, dominiais e de uso comum do povo*”.

⁵² Investimentos que, por sua natureza, não pudessem cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa, podendo ser custeados por dotações globais.

investimentos em regime de execução especial); Equipamentos e Instalações; Material Permanente⁵³: material de vida útil superior a dois anos (art. 15, § 2º, da Lei nº 4.320/64) e participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas.

Já os elementos de despesa que, diferentemente dos Investimentos, não gerassem serviços e, conseqüentemente, incremento ao Produto Interno Bruto, seriam classificados como **Inversões Financeiras**: aquisições de imóveis, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, concessão de empréstimos e constituição de “fundos rotativos”, e participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras.

A “lógica econômica” da Lei nº 4.320/64 aplicou-se também às “Transferências” (correntes ou de capital), para as quais o critério adotado foi o da destinação dos recursos, pela entidade beneficiária, a gastos correntes ou de capital.

Assim, verifica-se que o conceito ínsito à categoria “Despesas Correntes” – despesas operacionais, de manutenção da máquina administrativa – guarda consonância com o agregado (G) (Gastos ou Consumo do Governo), que compõe a metodologia de cálculo do PIB pela ótica do dispêndio; entretanto, ao definir “Despesas de Capital” como os gastos relacionados à movimentação do patrimônio público, e não do estoque de capital da economia, a categoria econômica “despesas de capital” ultrapassa o conceito keynesiano de investimento (I). Portanto, reside aí uma das divergências entre as Contas Nacionais – elaboradas a partir dos pressupostos básicos da Ciência Econômica – e a classificação dita “econômica” estabelecida pela Lei nº 4.320/64: enquanto aquela está centrada no estoque de capital da economia, esta baseia-se no conceito de patrimônio público.

O problema é que, não raro, utiliza-se o termo “Investimento” como sinônimo de despesas de capital, quando se sabe que essa categoria econômica abrange também as Inversões Financeiras, que de modo algum podem ser equiparadas a investimentos. Cumpre ressaltar que, conforme visto anteriormente, os manuais publicados pelas Nações Unidas nas

⁵³ Posteriormente, a Portaria SOF nº 8/85 agrupou os elementos de despesa “Equipamentos e Instalações” e “Material Permanente”, criando dois novos elementos: “Obras e Instalações” e “Equipamentos e Material Permanente”.

décadas de 50 e 60 já distinguíam investimentos reais de investimentos financeiros, e investimentos diretos de investimentos indiretos, identificando aí possíveis dificuldades de classificação pelos países.

Com efeito, o gênero “investimentos financeiros” – que abrange a espécie “investimentos indiretos” – não pode ser considerado Investimento do ponto de vista econômico, na medida em que pode não contribuir para a elevação do estoque de capital da economia – por exemplo, na aquisição de ações de empresas privadas pelo setor governo – ou, caso o façam – como nos empréstimos para investimento pelo setor privado –, gerar dupla contagem nas contas nacionais, na medida em que estarão sendo computados também como investimento privado.

Verifica-se, pois, que não se confundem os conceitos de “Investimento” e “Inversões Financeiras”: em primeiro lugar porque tal categoria econômica abrange também os investimentos financeiros, não passíveis de impactar o produto agregado; em segundo lugar porque, consoante a redação estabelecida pela Portaria Interministerial nº 163/2001, podem ser registradas a título de “Inversões Financeiras” despesas com aquisição de bens de capital já usados, procedimento que, como se sabe, contraria o conceito econômico de Investimento. A aquisição de bens usados pela União pode não ser freqüente, mas ocorre com alguma freqüência nas esferas estadual e, sobretudo, municipal.

Desse modo, não há que se enquadrar como Investimento as despesas classificáveis como Inversões Financeiras. BURKHEAD (1971) já ressaltava:

Tanto o investimento direto como o indireto aumentam o volume de formação de capital para a economia como um todo. Estão ambos na categoria de investimento real, diversa do investimento financeiro. Este último consiste na transferência de capital – aquisição de bens anteriormente produzidos, como seja edifícios e equipamentos, ou a aquisição de títulos emitidos na esfera privada, ou, ainda, hipotecas. **Estes não se incorporam diretamente aos níveis correntes da renda nacional** e, embora possam ser incluídos numa conta de capital, devem ser identificados como de natureza financeira (grifo nosso).

Tal entendimento, cumpre mencionar, não é unânime. Renomados autores na área da Contabilidade Pública, tais como MACHADO JR. E REIS (2002/2003), entendem

desnecessária a correlação entre a classificação econômica e a teoria econômica propriamente dita:

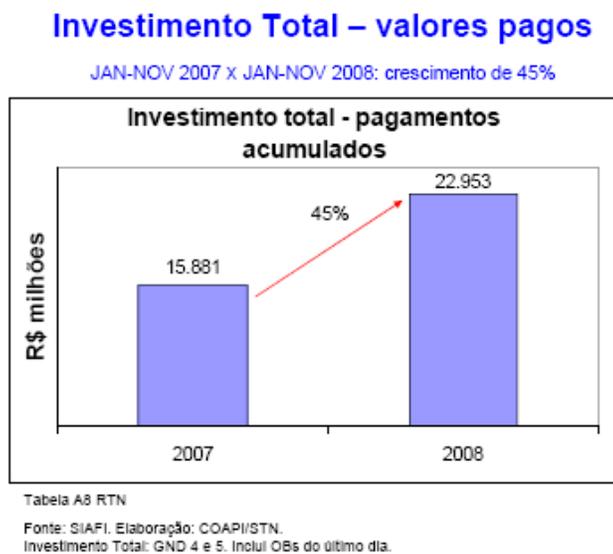
Assim, a aquisição de um prédio já pronto para instalação de um serviço público é Inversão Financeira, pois mudou-se a estrutura de propriedade do bem, mas não a composição do Produto Interno Bruto (PIB). Mas a construção de um novo edifício é um Investimento, pois que agora estão sendo gerados serviços e em consequência se incrementa algo ao PIB. Como se vê, são noções técnicas de Economia que não contribuem para a programação, especialmente no âmbito da administração municipal.

Contudo, parece não fazer sentido que uma classificação criada para subsidiar a elaboração das contas nacionais seja elaborada de forma dissonante desta. Isto porque, com efeito, os investimentos de natureza financeira – na prática, meras aplicações financeiras – não são computados como Investimento para efeito de cálculo do PIB (vide item 4.1.1“a” - composição da FBCF nas contas nacionais), muito embora, como pode ser visto no Quadro 4 (Apêndice 1), as Contas Econômicas Integradas (CEI) efetivamente registrem as despesas financeiras na Conta de Capital.

Reconhecemos que tanto os montantes de investimento indireto quanto de investimento financeiro do governo são dados relevantes para o planejamento econômico; afinal, trata-se de empréstimos ou auxílios governamentais para estimular uma formação de capital que, de outra forma, talvez não houvesse ocorrido. Uma alternativa para o impasse passa por uma melhor evidenciação do que seja investimento direto e investimento indireto do governo, criando-se elementos de despesa específicos para seu registro no orçamento; assim, quando da realização de análises e da elaboração de relatórios sobre os níveis de investimento público no Brasil, poder-se-ia distinguir os investimentos realizados pelo próprio Estado dos investimentos realizados por intermédio do setor privado, porém com recursos públicos. Tal informação poderia revelar-se útil, especialmente em tempos de Parcerias Público-Privadas (PPP) e outras novas formas de investimento.

Alguns relatórios oficiais têm considerado, a título de “Investimento”, todo o conjunto de despesas de capital do respectivo ente, incluindo não só os Investimentos propriamente ditos (GND 4), como também as Inversões Financeiras (GND 5). Exemplo disso são as

tabelas divulgadas pela STN quando da apresentação do Resultado Mensal do Tesouro Nacional⁵⁴, conforme a seguir:



O problema vai ainda além, na medida em que, na própria Lei Orçamentária Anual, o Orçamento de Investimentos (art. 165, § 5º, III, da CF) vêm consignando, a título de “investimentos” (GND 4), ações que nem de longe apresentam tal característica. Exemplo disso consta da página a seguir, onde selecionamos uma empresa estatal de grande porte – Petrobrás S.A. –, para a qual o Orçamento de Investimentos consignou recursos para os Programas 0285 - Indústria Petroquímica e 0286 - Oferta de Petróleo e Gás Natural, cujas ações, voltadas, em grande parte, para a “*Manutenção e Recuperação dos Sistemas*”, “*Manutenção da Infra-Estrutura*”, “*Manutenção da Infra-Estrutura Operacional*”, não poderiam ser classificadas como Investimento, mas, sim, como Outras Despesas Correntes (GND 3), visto que apenas repõem o estoque de capital da economia:

⁵⁴ Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/2008/Apresentacao_nov2008.pdf. Acesso em 24.12.2008.

Órgão: 32000 Ministério de Minas e Energia
 Unidade: 32230 Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS
 Quadro dos Créditos Orçamentários

R\$ 1,00
 Recursos de todas as Fontes

Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	Ord	RP	Mod	TU	Poe	Valor
0285	Indústria Petroquímica								229.405.945
	Atividades								102.604.316
0285.6595	Manutenção da Infra-Estrutura Operacional nas Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados	25 753							60.835.540
0285.6595.0020	Manutenção da Infra-Estrutura Operacional nas Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados - Na Região Nordeste		I	4-INV	2	90	0	495	60.835.540
0285.6597	Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados	25 753							41.768.776
0285.6597.0020	Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados - Na Região Nordeste		I	4-INV	2	90	0	495	41.768.776
	Projetos								126.801.629
0285.1C61	Adequação do Sistema de Produção de Fertilizantes Nitrogenados - FAFEN (SE)	25 753							12.218.281
0285.1C61.0028	Adequação do Sistema de Produção de Fertilizantes Nitrogenados - FAFEN (SE) - No Estado de Sergipe		I	4-INV	2	90	0	495	12.218.281
	Projeto implantado (% de execução física)	39							12.218.281
0285.1C62	Adequação do Sistema de Produção da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados - FAFEN (B.A)	25 753							114.583.348
0285.1C62.0029	Adequação do Sistema de Produção da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados - FAFEN (BA) - No Estado da Bahia		I	4-INV	2	90	0	495	114.583.348
	Projeto implantado (% de execução física)	17							114.583.348
0286	Oferta de Petróleo e Gás Natural								21.128.318.700
	Atividades								21.128.318.700
0286.2D00	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás das Bacias da Amazônia	25 753							64.377.372
0286.2D00.0010	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás das Bacias da Amazônia - Na Região Norte		I	4-INV	2	90	0	495	64.377.372
	Capacidade potencial incrementada (mil barris de óleo equivalente/dia)	1							64.377.372
0286.2D01	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás das Bacias da Região Nordeste	25 753							259.156.632
0286.2D01.0020	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás das Bacias da Região Nordeste - Na Região Nordeste		I	4-INV	2	90	0	495	259.156.632
	Capacidade potencial incrementada (mil barris de óleo equivalente/dia)	3							259.156.632
0286.2D02	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural da Bacia de Campos	25 753							5.364.134.436
0286.2D02.0030	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural da Bacia de Campos - Na Região Sudeste		I	4-INV	2	90	0	495	5.364.134.436
	Capacidade potencial incrementada (mil barris de óleo equivalente/dia)	411							5.364.134.436
0286.2D03	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás da Bacia do Espírito Santo	25 753							1.522.450.320
0286.2D03.0032	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás da Bacia do Espírito Santo - No Estado do Espírito Santo		I	4-INV	2	90	0	495	1.522.450.320
	Capacidade potencial incrementada (mil barris de óleo equivalente/dia)	67							1.522.450.320
0286.2D04	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás da Bacia de Santos	25 753							1.161.252.324
0286.2D04.0030	Desenvolvimento dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás da Bacia de Santos - Na Região Sudeste		I	4-INV	2	90	0	495	1.161.252.324
	Capacidade potencial incrementada (mil barris de óleo equivalente/dia)	45							1.161.252.324
0286.2751	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Norte	25 753							156.421.944
0286.2751.0010	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Norte - Na Região Norte		I	4-INV	2	90	0	495	156.421.944
									156.421.944
0286.2753	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sul	25 753							166.292.292
0286.2753.0040	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sul - Na Região Sul		I	4-INV	2	90	0	495	166.292.292
									166.292.292
0286.2759	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sudeste	25 753							2.804.745.864
0286.2759.0030	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sudeste - Na Região Sudeste		I	4-INV	2	90	0	495	2.804.745.864
									2.804.745.864
0286.2761	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Nordeste	25 753							2.300.123.820
0286.2761.0020	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Nordeste - Na Região Nordeste		I	4-INV	2	90	0	495	2.300.123.820
									2.300.123.820
0286.4109	Manutenção da Infra-Estrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural	25 753							2.891.195.772

Ressalte-se que a Lei nº 11.514, de 13.08.2007 (LDO para 2008), estabelece, em seu art. 59, § 1º, que, para efeito de compatibilidade da programação do orçamento de investimento com a Lei nº 6.404/76, somente deveriam ser consideradas “Investimento” as despesas com:

- I - aquisição do ativo imobilizado, excetuadas as relativas à aquisição de bens para arrendamento mercantil; e
- II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais.

Tal dispositivo reforça a impropriedade de se classificar no GND 4 (Investimento) ações voltadas à manutenção e recuperação de sistemas e de infra-estrutura operacional da Petrobrás. Cabe registrar que, assim como essas, diversas outras ações registradas no orçamento de investimento apresentam idêntica distorção.

5.1.2.2. Vida útil do material/equipamento

Como visto no item 4.3.1 anterior, os primeiros manuais de classificação orçamentária da ONU preconizavam a distinção entre operações correntes e operações de capital, a qual poderia ser feita pelo critério da produção de receita ou do tempo de vida útil.

Na elaboração das contas nacionais brasileiras, como também já visto, são considerados investimento a aquisição de novos equipamentos cuja vida útil seja superior a **1 ano**; já para a Contabilidade Pública, só são considerados material permanente – e, portanto, investimento – os bens com vida útil estimada superior a **2 anos**, de modo que os materiais e equipamentos de vida útil inferior a isso serão computadas como despesas correntes. A princípio, reside aí mais um ponto de divergência entre a Contabilidade Nacional e a Contabilidade Governamental na mensuração do Investimento Público.

Entretanto, tendo em vista que, consoante informação do próprio IBGE, as contas nacionais utilizam dados obtidos nos Balanços Gerais da União e no SIAFI, há dúvidas se o órgão oficial de estatística efetivamente consegue distinguir os equipamentos com vida útil entre 1 e 2 anos, registradas nas despesas correntes, e contabilizá-los como Investimento. Embora o IBGE terminantemente não divulgue as premissas do “tradutor” utilizado para converter os dados da Contabilidade Pública para a elaboração das contas nacionais, mas dada a dificuldade que tal procedimento envolveria, podendo revelar-se demasiado longo e

trabalhoso, há grande probabilidade de que os dados registrados no SIAFI como investimento sejam incorporados às contas nacionais praticamente “in totum”.

5.1.2.3 Variação de estoques

No Balanço Geral da União são registrados os estoques dos órgãos da administração direta e indireta que recebem recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade, bem como das estatais dependentes. Entretanto, não são consideradas as variações de estoques das empresas públicas e das sociedades de economia mista, cujos montantes resultam bem mais significativos (ex: estoques de petróleo mantidos pela Petrobrás). Em qualquer caso, à contabilidade governamental não sói computar como investimento público os estoques de órgãos e entidades da Administração Pública.

Tal procedimento guarda consonância com as orientações emanadas dos manuais das Nações Unidas, sobre o que se manifesta BURKHEAD (1971):

A definição dos economistas de formação de capital para fins de renda nacional inclui: a) novas construções; b) material permanente, isto é, maquinaria e equipamento; c) variação de estoques. Idealmente, esta definição deveria aplicar-se ao Governo geral, mas, na prática, seria melhor excluir as variações de estoques em virtude das dificuldades enfrentadas na obtenção de informações a êsse respeito. Não é provável que a omissão leve a sérias distorções, contanto que as principais acumulações de estoques, como a armazenagem de material estratégico e excedentes de produção agrícola, sejam administradas e computadas pelas empresas governamentais.

5.2. Dados, metodologias e critérios de precificação

5.2.1. Contas Nacionais

5.2.1.1. Origem dos dados

No contexto da nova base de dados (Referência 2000), a indisponibilidade de dados censitários levou à adoção de novas bases de dados para o cálculo da FBCF no Brasil. Segundo o IBGE, a principal mudança consistiu no emprego dos dados desidentificados da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica - DIPJ, fornecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Essa base de dados foi utilizada para a construção da

matriz de FBCF do ano-base 2000, assim como para a mensuração do valor da demanda de investimento de determinadas unidades institucionais nos anos correntes.

São cinco os setores institucionais demandantes de FBCF nas contas nacionais:

- a) empresas não-financeiras;
- b) empresas financeiras, compreendendo:
 - sociedades de depósitos monetários e
 - empresas de seguro, fundos de pensão e planos de saúde;
- c) administrações públicas;
- d) famílias;
- e) instituições sem fins lucrativos a serviço das famílias.

Segundo o IBGE, relativamente ao setor institucional “Administrações Públicas”, esfera federal, a estimativa da FBCF é feita a partir do Balanço Geral da União e do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Para fundos e programas federais não-cadastrados no SIAFI, como os fundos constitucionais de financiamento, o fundo remanescente do PIS/PASEP, o FGTS e o “Sistema S”⁵⁵, utilizam-se as demonstrações contábeis dessas entidades.

Como já mencionado, o IBGE utiliza um “tradutor”, programa que converte os dados da Contabilidade Governamental para a linguagem das Contas Nacionais. Contudo, as operações que, na prática, são realizadas pelo programa são mantidas em sigilo pelo IBGE, impossibilitando que se conheça, de forma precisa, a forma como é feita essa conversão.

⁵⁵ “Sistema S” é o nome que se dá ao conjunto de 11 organizações das entidades corporativas voltadas para treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, as quais, além do nome iniciado por “S”, têm em comum certas características organizacionais. Ao final da II Guerra Mundial, foram criadas as congêneres do setor comercial – SENAI, SESI, SESC e SENAC; posteriormente, passaram a integrar o Sistema o INCRA, o DPC (Diretoria de Portos e Costas) e o Fundo Aeroviário, e, nos anos 90, com a nova Constituição Federal, foram criados o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), o conjunto SEST/SENAT (Serviço Social dos Transportes/Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte), e o SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). Essas organizações recebem recursos arrecadados pelo governo a título de “contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas (art. 149, CF). Trata-se de uma situação ímpar na qual, embora as receitas delas resultantes sejam cobradas e arrecadadas por órgão público federal (no caso, o INSS), a arrecadação obtida é integralmente repassada a entidades cuja administração não é diretamente vinculada ao governo, não se destinando, portanto, a atender as prioridades do Estado.

As informações relativas aos governos estaduais, bem assim aos municípios das capitais e das regiões metropolitanas, são obtidas através de pesquisa própria do IBGE realizada pela Coordenação de Contas Nacionais – CONAC, pesquisa “Estatísticas Econômicas das Administrações Públicas”. Para o nível municipal de governo, além daquela pesquisa, são utilizadas informações do(a):

- FINBRA - Finanças do Brasil (relatório de informações sobre despesas e receitas dos municípios brasileiros, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional);
- SIOPS - Sistema de Informações de Orçamentos Públicos em Saúde, do Ministério da Saúde e
- Pesquisa de Informações Básicas Municipais da Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS/IBGE.

5.2.1.2. Metodologia de apuração

Até 2006, a metodologia de cálculo da FBCF no SCN brasileiro era constituída de projeções baseadas em índices de volume e preços, por produto, dos valores contidos na Matriz de Formação Bruta de Capital Fixo do ano base 1985, construída a partir dos últimos censos econômicos realizados pelo IBGE.

Uma das principais inovações do sistema introduzido a partir de 2007, e que, segundo o IBGE, tornam suas estatísticas mais apuradas, foi a obtenção da demanda de FBCF para os anos correntes. Doravante, tendo em vista que a maior parte das novas fontes de informações é disponibilizada anualmente, os valores correntes da FBCF não mais são obtidos a partir da evolução de um ano base, sendo agora calculados para cada ano da série, o que torna as técnicas empregadas na elaboração da matriz de formação de capital para o ano base 2000 semelhantes às seguidas na mensuração da demanda dos anos correntes.

A base de dados da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ) fornece informações que viabilizam a estimação do valor corrente da FBCF de um conjunto de empresas organizado por setores definidos pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 1.0).

A despeito de essa base de dados apresentar diferenças de detalhamento na oferta de variáveis segundo os distintos modos de tributação factíveis de utilização no cômputo da FBCF – Lucro Real, Lucro Presumido, Imunes/Isentas –, é possível, segundo o IBGE, manter relativa homogeneidade na metodologia de cálculo, pois a maior parte do investimento estimado através de tal base de dados advém do modo de tributação Lucro Real, que apresenta grande riqueza de informações e viabiliza a estimação da FBCF de maneira bastante acurada.

Tendo como referência as informações patrimoniais das empresas, a equação básica para o cálculo do valor corrente da FBCF leva em conta a variação anual de seu estoque de ativos imobilizados, deduzida a alienação de ativos produtivos já existentes para empresas residentes no país. Neste caso, há apenas troca de propriedade – o investimento de uma ou mais firmas é compensado pelo desinvestimento de outras.

Ressalte-se que a tradução das categorias de investimento da DIPJ para os produtos do SCN se configura como a maior diferença entre a estimativa da demanda de FBCF no ano base e a estimativa inicial dos anos correntes. Na construção da nova série, Referência 2000, a tradução obedeceu a critérios baseados na oferta dos produtos, enquanto que nos anos correntes, num primeiro momento, reflete a distribuição observada no ano imediatamente anterior.

Por fim, vale esclarecer que, de acordo com o SNA 1993, a FBCF se realiza no momento em que a propriedade dos ativos fixos é transferida para a unidade institucional que tem a intenção de utilizá-los e que, à exceção dos ativos produzidos por conta-própria, esse momento não necessariamente coincide com aquele no qual os ativos são produzidos, nem mesmo com o instante em que foram postos à disposição para utilização na produção.

5.2.1.3. Critérios de precificação

O SNA 1993 recomenda que os ativos fixos novos, adquiridos por compra, sejam avaliados a preços de aquisição, e os produzidos por conta própria avaliados por seus preços de base estimados ou por seus custos de produção.

5.2.2. Contabilidade Pública

5.2.2.1. Origem dos dados

Na esfera federal, os registros contábeis da receita e despesa públicas são efetuados no Sistema de Administração Financeira da Administração Pública – SIAFI.

Nos estados e municípios, esses registros são feitos no SIAFEM, e encaminhados à Secretaria do Tesouro Nacional, para fins de consolidação. Para tanto, a Portaria Interministerial nº 163/2001 é o normativo que baliza a classificação da receita e despesa públicas para os três níveis da Administração.

5.2.2.2. Metodologia de apuração

Tendo em vista que, no Brasil, a apropriação da despesa obedece ao regime de competência (art. 35 da Lei nº 4.320/64) – o que implica dizer que o consumo do bem adquirido se dá integralmente quando de sua liquidação –, na apuração do total de investimentos realizados utilizam-se, regra geral, dados da despesa executada (liquidada) no período. Esse é o conceito contábil tradicional.

Ocorre que, nos últimos dez anos, mais especificamente a partir de 1999, o Brasil ingressou num intenso processo de ajuste fiscal, como forma de garantir a estabilidade econômica através da redução da relação dívida/PIB. Tal processo foi marcado por: a) busca de sucessivos superávits primários, mediante cortes do gasto público em sua parte mais flexível (investimento e gastos discricionários), seja na elaboração, seja na execução orçamentária; b) manutenção, como percentual do PIB, dos gastos com pessoal e outras despesas não-financeiras; c) aumento da carga tributária, orientado, sobretudo, para financiar o crescimento dos gastos com benefícios do INSS e de diversos programas sociais, inclusive nas áreas de educação e saúde (Almeida, Giambiagi e Pessoa, 2006).

Para atender às metas de superávit primário e às exigências da LRF referentes à programação orçamentária e financeira, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento fixam, no início de cada ano, limites de empenhos e pagamentos de despesas discricionárias – das quais os investimentos, por sua natureza, constituem a despesa mais sujeita a

contingenciamento. Somente à medida que as previsões de receitas vão-se confirmando é que a execução das despesas vai sendo flexibilizada, o que, porém, costuma se concentrar no segundo semestre do ano.

Daí que o governo, sobretudo na esfera federal⁵⁶, passou a adiar o empenho de grande parte dos investimentos para o final de cada exercício, impossibilitando assim sua execução integral no próprio ano – por sua natureza, os investimentos necessitam de maior tempo de maturação. Resultado disso é que, a despeito do contido no art. 35 do Decreto nº 93.872/86⁵⁷ – mas visando a evitar a “perda” dos respectivos recursos orçamentários – a maior parte desses investimentos é liquidada automaticamente pelo SIAFI na virada de cada ano, num procedimento que, apelidado de “liquidação automática” ou “liquidação forçada”, dá origem aos chamados “restos a pagar não processados”, cuja execução efetiva só se processa nos anos seguintes, quando não são cancelados.

Diante da percepção desse fenômeno, surgiram críticas à mensuração do investimento com base na despesa liquidada: uma vez que os documentos oficiais do governo não diferenciavam⁵⁸, no final do ano, os valores liquidados automaticamente pelo SIAFI dos valores liquidados nos termos do artigo 63 da Lei nº 4.320/64, a mensuração dos investimentos pelos valores liquidados tendia a igualar-se ao montante de investimentos empenhados, distorcendo, conforme explicitado, qualquer análise oriunda desse dado.

Em Nota Técnica do Senado Federal, ALMEIDA (2006) efetuou o seguinte alerta:

2. Os valores divulgados pelo Tesouro Nacional como sendo o investimento liquidado no ano estão errados em virtude de uma falha grave na sistemática de fechamento automático do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) na virada do ano, que não permite distinguir o gasto empenhado do gasto liquidado; o que equivale dizer que tudo que é empenhado é liquidado e que, portanto, não existiriam **restos a pagar não processados**. Isto é evidentemente um absurdo, pois normalmente o empenho é maior que o gasto liquidado, deixando Restos a Pagar para o ano seguinte, sendo na sua maioria restos a pagar não processados.

⁵⁶ Segundo GOBETTI (2006), alguns governos estaduais, como os de São Paulo e Minas Gerais, para citar apenas dois dos mais importantes Estados, também estariam aplicando o mesmo procedimento.

⁵⁷ “Art. 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando: I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida; II - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor; III - se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas; IV - corresponder a compromissos assumido no exterior”.

⁵⁸ Acerca da execução orçamentária, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a distinguir, a partir de 2008, os valores empenhados, os valores liquidados e os valores pagos.

3. Um bom exemplo desta falha do SIAFI é o que ocorreu com o investimento em 2005. Conforme pode ser observado (...) o investimento liquidado do orçamento de 2005 até novembro era de R\$ 3,7 bilhões. Em dezembro, esse valor aumentou para R\$ 17,3 bilhões, significando um acréscimo de R\$ 13,6 bilhões de investimento liquidado apenas no mês de dezembro. **Acontece que esse dado está errado.**

4. **Na virada do ano, uma rotina automática do SIAFI classifica como investimento liquidado os valores que estão empenhados e que não foram cancelados.** Apenas por ocasião do cálculo dos Restos a Pagar o sistema diferencia o que foi efetivamente liquidado do que foi apenas empenhado, sem corrigir os valores divulgados dos investimentos que aparecem nos relatórios divulgados pelo Tesouro Nacional. Por exemplo, do investimento liquidado de R\$ 17,3 bilhões do orçamento de 2005, o qual está sendo amplamente divulgado pelo governo para mostrar o crescimento do investimento público, R\$ 11,2 bilhões desse valor foram apenas empenhados. **O investimento liquidado do orçamento de 2005 foi de R\$ 7,8 bilhões. Ou seja, do total de investimento autorizado pelo LOA 2005 (R\$ 23,3 bilhões), o governo federal empenhou R\$ 17,3 bilhões e executou apenas R\$ 7,8 bilhões.**

5. Em resumo, devido ao procedimento de fechamento das contas do SIAFI no final do ano, todo o investimento empenhado passa a ser automaticamente classificado como liquidado, dando a idéia de que o governo investiu uma soma superior ao que de fato ocorreu. Uma vez que o SIAFI faz esse procedimento errado todos os anos, essa rotina distorce toda a série de investimento público liquidado; tornando esse dado divulgado pelo Tesouro Nacional nos seus relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal totalmente irrelevante para quem quer saber quanto de fato o governo investiu do valor aprovado no orçamento daquele determinado ano.

Posteriormente, às vésperas das eleições de 2006, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) publicou um estudo intitulado “Crescimento e Investimento”⁵⁹, no qual volta a ser informado, a título de investimento do governo central em 2005, o montante de R\$ 17,1 bilhões – onerado, pois, pelo efeito da “liquidação forçada” – ensejando novas críticas e levando aquele órgão a publicar uma nota de esclarecimento⁶⁰. Nesse novo documento, a SPE apontou a coexistência de três diferentes critérios para apuração do valor total do investimento público:

- a) a sistemática do SIAFI, segundo a qual o investimento da União no exercício é dado por:

Investimento = empenhos emitidos (liquidados e não liquidados) no exercício - empenhos cancelados no exercício;
--

⁵⁹ Crescimento e Investimento. Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda. Brasília: 30 de junho de 2006. Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2006/p030706.pdf>>. Acesso em 18.10.2007.

⁶⁰ SPE (2006b). Nota de Esclarecimento sobre Investimento Público. Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda. Brasília: 11 de julho de 2006. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/fiscal/seminarios/Nota%20de%20Esclarecimento%20%20SPE%20v4%20revis%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 18.10.2007.

- b) a ótica de caixa, utilizada pela STN na execução financeira do Tesouro e no cálculo do resultado primário, que, a título de investimento pago pela União, em determinado exercício, considera como resultado a seguinte equação:

Investimento = empenhos emitidos e pagos no exercício + empenhos emitidos em anos anteriores e pagos somente nesse exercício

- c) a ótica econômica, que, considerando o estágio da liquidação da despesa como o mais próximo do conceito econômico de FBCF, estabelece o investimento como sendo dado por:

Investimento = empenhos emitidos e liquidados⁶¹ no exercício (pagos ou não) + empenhos emitidos em anos anteriores e liquidados⁵⁴ somente no exercício

Obs: os empenhos liquidados correspondem às despesas autorizadas no orçamento do ano e cuja ocorrência efetiva foi atestada pelo administrador público no mesmo exercício. Caso a despesa liquidada não seja paga no mesmo ano em que autorizada no orçamento, ela se torna “restos a pagar” (RAP), a serem pagos em exercícios posteriores.

Os três critérios de apropriação do Investimento Público foram assim sintetizados pela SPE:

Quadro 3
Três Critérios de Análise do Investimento

Critério	Empenhos do Exercício Atual	Empenhos de Exercícios Anteriores	Utilização
Contábil	Empenhos liquidados Empenhos não liquidados	-	Prestação de contas do Executivo e elaboração do BGU e relatórios exigidos pela LRF
Caixa	Empenhos pagos	Empenhos pagos	Apuração do resultado primário
Econômico	Empenhos liquidados	Empenhos liquidados	Estimar a participação do setor público na FBCF

Fonte: SPE/MF

Posteriormente, o próprio ALMEIDA, juntamente com GIAMBIAGI e PESSOA (2006), reforçaram que a análise do investimento público pelo conceito “liquidado” leva a conclusões distorcidas. Em primeiro lugar porque, diferentemente do que costuma ocorrer

⁶¹ Não inclui a liquidação automática no fechamento do exercício, isto é, restos a pagar não processados.

com outras despesas não-financeiras⁶², no final do exercício os valores empenhados para investimento são bastante superiores aos valores liquidados e efetivamente pagos; em segundo lugar, em virtude do procedimento automático de fechamento das contas fiscais do SIAFI, que ao final do ano “liquida” automaticamente todos os empenhos, processados ou não. A conjugação desses fatores conduziria a uma superestimação do montante real de investimento público realizado no ano: em 2005, por exemplo, enquanto o SIAFI apontava um investimento total da ordem de R\$ 17,3 bilhões – montante empenhado – na verdade esse gasto não ultrapassou R\$ 7,8 bilhões (montante liquidado). Segundo os autores, a forma de corrigir essa distorção seria por meio da apuração dos Restos a Pagar processados, que permitiria distinguir quanto da despesa foi apenas empenhado e quanto foi de fato liquidado (independentemente de terem sido pagos ou não) no ano corrente.

A equação de cálculo do investimento público proposta por Almeida, Giambiagi e Pessoa teria a seguinte formatação:

<p>Investimento = investimento liquidado e pago do orçamento do ano X + investimento liquidado, mas não pago, do orçamento do ano X + investimento do orçamento do ano X - 1, empenhado em X - 1, mas liquidado e pago apenas no ano X (restos a pagar não processados pagos)</p>
--

Posteriormente, GOBETTI (2006) volta a discutir o efeito da “liquidação forçada” na mensuração do investimento público federal. Partindo da metodologia proposta por ALMEIDA (2006) e ALMEIDA *et al* (2006) – na qual identificou imprecisões tais como dupla contagem, decorrente da utilização, como valor dos restos a pagar processados, do valor do estoque inscrito no início de cada ano, sem descontar as reinscrições de RP de exercícios anteriores; não consideração do cancelamento de restos a pagar processados, e não consideração do valor dos Restos a Pagar liquidados e não pagos –, Gobetti propôs um novo modelo para estimação do valor efetivamente executado, expurgando, dos balanços de cada ano, o efeito da “liquidação forçada” ali embutida e dos cancelamentos de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, e incluindo a liquidação de Restos a Pagar não processados de exercícios anteriores.

⁶² Almeida, Giambiagi e Pessoa denominam de “outras despesas não-financeiras” as despesas com sentenças judiciais, indenizações e restituições, indenizações trabalhistas, indenizações por trabalho no campo e despesas de exercícios anteriores.

O modelo proposto por Gobetti ficaria assim delineado:

$$InvEf_T \equiv Pg_T + \left[\sum_0^T RPP_t Ins - \sum_0^{T-1} RPP_t APagar \right] - RPP_T Cancel + RPNP Execut_T$$

Onde:

InvEf _t	=	Investimento “efetivo”
Pg _t	=	Empenhos liquidados e pagos no exercício
RPP _t Ins	=	Restos a pagar processados inscritos no exercício
RPP _t a pagar	=	Restos a pagar processados inscritos até o exercício anterior, para pagamento no exercício corrente
RPP _t Cancel	=	Cancelamentos de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores
RPNP Execut _t	=	Liquidação de Restos a Pagar não processados de exercícios anteriores

Obs: valores obtidos via manipulação de contas específicas do SIAFI.

O modelo tem a característica de ser “plurianual”, ou seja, embora restrito ao conceito de liquidação efetiva, de acordo com o conceito do artigo 63 da Lei 4.320/64, ele captura simultaneamente a execução de investimentos de vários orçamentos anuais, deduzindo das estimativas os cancelamentos de restos a pagar processados, referentes a investimentos que teriam sido indevidamente liquidados. Comparando-o às metodologias Contábil, de Caixa e Econômica (proposta Almeida), foram apurados os seguintes valores para o período 1995-2005:

Tabela 2
Metodologias de Estimação do Investimento Público da União (1995-2005)

Ano	R\$ mil				
	Conceito Contábil tradicional (1)	Conceito Econômico (Almeida) (2)	Conceito Caixa (STN) (3)	Investimento Efetivo (Gobetti) (4)	(5) = (4) - (1)
1995	4.746.097	4.758.250	4.468.764	4.440.649	-305.448
1996	5.727.051	6.677.936	5.257.035	5.257.035	-470.016
1997	7.537.834	8.804.831	6.419.386	7.252.727	-285.107
1998	8.284.570	8.445.600	8.857.636	8.493.635	209.065
1999	6.955.350	5.502.262	5.431.905	5.349.359	-1.605.991
2000	10.099.094	7.760.928	7.927.450	7.736.052	-2.363.042
2001	14.580.419	10.788.224	10.237.842	10.509.098	-4.071.321
2002	10.126.831	13.559.684	12.247.851	13.448.385	3.321.554
2003	6.452.131	7.571.845	5.219.062	7.070.417	618.286
2004	10.865.980	7.699.281	9.074.082	6.975.533	-3.890.447
2005	17.322.105	11.614.734	10.306.425	11.158.253	-6.163.852
Total	102.697.462	93.183.575	85.447.438	87.691.143	-15.006.319

Fonte: SIAFI e RREO

Como se vê na Coluna 5, a superestimativa decorrente da “liquidação automática” efetuada pelo SIAFI nas viradas de ano, que leva os balanços oficiais a registrarem sempre um volume de investimentos superior ao efetivamente realizado no ano, alcança, entre 1995 e 2005, R\$ 15 bilhões, se incluídas as transferências para Estados e Municípios, ou R\$ 6,63 bilhões (12,1% do valor real), excluídas essas transferências. Tomando-se apenas o período 1999-2005, a superestimativa alcança 17,7% e, se considerados apenas os dois últimos dois anos (2004 e 2005), as diferenças entre o valor contábil dos investimentos e o valor efetivo chegam a 42,5% e 32%, respectivamente. Esses números mostram que o processo de ajuste fiscal iniciado na década de 90 e que levou a um crescimento vertiginoso dos restos a pagar, tornou defasadas as metodologias tradicionais de análise da execução dos investimentos.

Relativamente às Contas Nacionais, uma vez que os valores de liquidação constantes dos relatórios e balanços oficiais de final de exercício são os valores de empenho, e não os de liquidação efetiva, Gobetti constatou ainda que os dados coletados pelo IBGE para a elaboração das contas nacionais também estão viesados pelo efeito da “liquidação forçada”, e que, ainda que corrigida a liquidação automática do SIAFI, a análise dos exercícios orçamentários, isoladamente, na forma como feita pelo IBGE, também induz a viés de superestimativa – se utilizados os valores de empenho (critério contábil) – ou de subestimativa, se utilizados os valores liquidados, pois, nesse caso, desconsidera-se parte dos restos a pagar processados.

Por tudo isso, concluiu Gobetti que :

A atual metodologia usada pelo IBGE para apurar as despesas de capital fixo da administração pública, baseada no regime de competência e no princípio da anualidade, tornou-se incompatível com a realidade orçamentária brasileira. Mesmo que se corrija o atual procedimento de “liquidação forçada” ou se passe a dar publicidade ao valor da liquidação efetiva, coincidente com o conceito de despesa executada, ainda assim teremos um dilema a resolver se nos mantivermos presos à análise do exercício orçamentário isoladamente: usar os valores de empenho e incorrer em superestimativas, ou usar os valores liquidados e incorrer em subestimativas, pois nesse caso desconsideramos parte dos RP's.

A solução definitiva para o problema, segundo o autor, só será possível com a reforma da Lei nº 4.320/64, mediante a substituição do sistema contábil atual por outro que reflita os investimentos sob o ponto de vista de seu impacto sobre o ativo da administração pública.

Enquanto isso, o modelo proposto, acima descrito, teria o condão de minimizar possíveis vieses na mensuração da FBCF da Administração Pública nas contas nacionais.

Diante disso, aquele autor considerou imperioso que o IBGE “*reveja suas metodologias aplicadas ao setor público, aproveitando o atual momento de revisão das séries anuais*”. Por outro lado, propôs que a STN dê transparência aos valores efetivamente liquidados nos relatórios e balanços oficiais – o que já foi providenciado pela STN –, e desenvolva instrumentos no SIAFI que possam ser facilmente utilizados pelos pesquisadores do IBGE no trabalho de estimação da formação bruta de capital fixo das administrações públicas, a partir da análise dos restos a pagar.

Entretanto, conforme informação obtida junto à Coordenação de Contas Nacionais (CONAC) durante a elaboração deste trabalho, não há intenção do IBGE, ao menos por ora, de fazer uso de tal metodologia, entendendo aquele órgão que sua base de dados é o SIAFI e os balanços da União, não podendo utilizar dados que não estejam ali contidos. Com base em tal entendimento, conclui-se que qualquer alteração na metodologia de cálculo das contas nacionais visando a expurgar o efeito dos ‘Restos a Pagar’ e da ‘Liquidação Forçada’ dependerá de iniciativa do MF/STN para explicitar esses efeitos e demonstrar que o investimento público real não condiz com o que tem sido divulgado, o que poderá vir a esbarrar em eventuais entraves políticos.

5.2.2.3. Critérios de precificação

Uma deficiência da Contabilidade Pública brasileira é a tendência de gerar “passivos reais a descoberto” pela não contabilização dos bens de uso comum do povo no Ativo Permanente dos órgãos e entidades de Direito Público Interno. Isto porque, quando as obras públicas não são “ativadas”, tendo como contrapartida aumentos no passivo permanente, tende a ocorrer um desequilíbrio no saldo patrimonial, os chamados “passivos reais a descoberto”.

Ademais, como já visto, a Contabilidade Governamental avalia os ativos públicos com base no valor histórico, o que agrava as distorções nos demonstrativos contábeis dos entes

federativos – especialmente no Balanço Patrimonial⁶³ – e no montante das Receitas Patrimoniais por eles auferidas.

Com a entrada em vigor da Resolução CFC nº 1137/08, de forma obrigatória, a partir de 1º de janeiro de 2010, essa situação tende a ser corrigida, desde que se proceda a uma reavaliação de todo o Ativo Permanente da União, Estados e Municípios, subavaliado ao longo das mais de quatro décadas de vigência da Lei nº 4.320/64.

5.3. Abrangência do Setor Governo

Quando se pensa em investimento público, ou investimento do setor governo, convém ter em mente que o termo “Governo” pode ter diferentes significados, em diferentes contextos: “governo central” refere-se às instituições públicas de administração e de direção em nível nacional. “Governo geral” inclui o governo central, os governos regionais e as instituições descentralizadas. A consolidação do governo geral e do setor de empresas públicas não-financeiras é denominada “setor público não financeiro”, e quando se acrescenta o Banco Central e as instituições financeiras públicas, tem-se o “setor público consolidado”.

Apresentamos a seguir a abordagem das contas nacionais e da contabilidade pública para o conceito de governo.

5.3.1. Contas Nacionais

Para a Contabilidade Social, o conceito de Governo aproxima-se mais do significado de governo central; considera-se Administração Pública apenas os órgãos que executam funções tradicionais ou típicas de governo, como justiça, segurança (nacional e interna), educação gratuita, saúde, etc.. As empresas públicas, que desempenham atividades produtivas e vendem seus produtos no mercado, são incluídas nas contas nacionais juntamente com as demais empresas.

⁶³ Tomando por base as prestações de contas dos estados de São Paulo e Mato Grosso, Petri chama a atenção para as distorções na situação financeira das entidades de direito público interno no Brasil, em decorrência da imprecisão na retratação dos ativos. Tal situação se agravou com a expansão do Estado brasileiro e com as altas taxas de inflação das décadas de 70 e 80, fazendo com que, hoje, os resultados patrimoniais ou econômicos e o Balanço Patrimonial encontrem-se em situação “marginalizada” (Petri *apud* Lock e Pigatto, 1987, p. 5-96).

Partindo dessa premissa, compõem o setor institucional “Administrações Públicas”, em linhas gerais, as seguintes unidades institucionais:

- órgãos governamentais da administração central e entidades descentralizadas (autarquias, fundações e fundos), nos âmbitos federal, estadual e municipal;
- entidades públicas juridicamente constituídas como empresas, com funções típicas de governo e cujos recursos são provenientes, em sua maior parte, de transferências;
- entidades paraestatais cuja principal fonte de receita são recursos tributários vinculados arrecadados pelo governo:
 - a) “Sistema S”: instituições produtoras de serviços sociais que têm como principal fonte de receita recursos tributários vinculados arrecadados pelo governo;
 - b) conselhos profissionais: instituições de apoio à regulação das atividades profissionais que têm como principal fonte de recursos contribuições compulsórias;
 - c) fundos de caráter público, tais como fundos constitucionais (FPE e FPM), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP).

Traçado um paralelo entre os órgãos/entidades que constituem o “âmbito” do setor institucional Administrações Públicas (Contas Nacionais) e os que integram a classificação institucional do orçamento público, observa-se que pertencem ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, mas estão fora do âmbito do setor institucional “Administrações Públicas” nas Contas Nacionais (nível federal):

20302	Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A
20303	Indústrias Nucleares do Brasil S/A
22211	Companhia Nacional de Abastecimento
25201	Banco Central do Brasil
29202	Companhia de Navegação do São Francisco - Franave
29205	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A
25207	Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro (Até 2003)
29208	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
29209	Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A
29214	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
30201	Radiobrás - Empresa Brasileira de Comunicação S/A

Ademais, não pertencem ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, mas integram o setor institucional “Administração Pública” nas contas nacionais:

Conselhos

Conselho Federal de Enfermagem
Conselho Federal de Química
Conselho Federal de Odontologia
Conselho Federal de Economia
Conselho Federal de Biomedicina
Conselho Federal de Serviço Social
Conselho Federal de Contabilidade
Conselho Federal de Medicina
Conselho Federal de Farmácia
Conselho Federal de Biologia
Conselho Federal de Fonoaudiologia
Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil
Conselho Federal de Nutricionistas
Conselho Federal de Psicologia
Conselho Federal de Medicina Veterinária
Conselho Federal de Corretores de Imóveis
Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas
Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
Conselho Federal de Biblioteconomia
Conselho Federal de Administração
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional
Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia

Fundos

PIS/PASEP
FGTS

Entidades do “Sistema S ”:

Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional - SENAI
Serviço Social do Comércio - SESC
Serviço Social da Indústria - SESI
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC
Serviço Social de Transporte - SEST
Serviço Nacional de Aprendizagem de Transporte - SENAT
Serviço Nacional de Aprendizagem - SENAR

Outros:

Fundação Norteriograndense de Pesquisa e Cultura do Rio Grande do Norte
Fundação de Apoio a Pesquisa e a Extensão - FUNAPE
Fundação Desenvolvimento, Extensão e Pesquisa - FUNDEPES
Fundação Universitária Mendes Pimentel
Serviços Aéreos Especiais Médico Hospitalar Conceição Ltda.

Observe-se que os investimentos realizados pelo Banco Central do Brasil (equipamentos, sistemas informatizados, etc.) **não** são computados no setor institucional

“Administração Pública”, mas sim no setor “Empresas Financeiras”; tal entendimento, mantido pelo SNA 1993, é explicado por BURKHEAD (1971):

Numa classificação econômica, um problema específico que se apresenta é a inclusão ou exclusão de operações de banco central. Pode-se incluí-las com base no fato de que o banco central realiza transações específicas que podem ser controladas pelo Governo e que produzem o mesmo tipo de efeitos econômicos que as operações de empréstimos realizadas pelas empresas governamentais. Por outro lado, os bancos centrais efetuam outras transações, como empréstimos e adiantamentos a bancos comerciais, que têm característica notadamente diversas das operações de empréstimos levadas a efeito por empresas mistas, com participação do Governo. É desnecessário dizer que a inclusão das operações de bancos centrais no âmbito de uma classificação econômica traz sérias complicações. Na maioria dos casos, será provavelmente melhor fazer a exclusão e restringir o âmbito da classificação, aproximando-o mais de um esquema orçamentário.

Um importante aspecto a ser observado é a divergência entre os sistemas contábeis adotados pela Administração direta e a indireta (empresas estatais), pois, no primeiro caso, adotam-se as disposições da Lei nº 4.320/64 e legislação infralegal, enquanto que, para as demais, adotam-se as regras da Lei nº 6.404/76, bastante diferentes entre si. Sobre essa questão, já alertava Burkhead:

Na preparação de uma classificação econômica, surge um problema contábil na mensuração das atividades do Governo geral. Na maioria dos países, a receita e a despesa dos departamentos e órgãos do Governo geral são contabilizados segundo um critério de caixa ou segundo as obrigações assumidas. No primeiro caso, as receitas são escrituradas quando arrecadadas e as despesas, quando os cheques são emitidos. As obrigações registram o montante das responsabilidades, segundo são assumidas. As estimativas orçamentárias são preparadas, de maneira convencional, segundo um desses critérios ou ambos, o que significa que as contas do Governo geral não demonstram o ritmo segundo o qual os bens e serviços são consumidos. Por outro lado, as empresas mistas governamentais mantêm sua escrita numa base de exercício, de forma que as receitas são escrituradas, quando a elas a empresa faz jus, e as despesas, na medida em que os bens e serviços são consumidos. As contas da renda nacional são também preparadas segundo essa base e, se uma classificação econômica deve proporcionar o máximo de utilidade em relação a essas contas, deve existir uma mensuração uniforme.

E complementava:

Não há forma fácil de contornar esse problema. Dificilmente seria factível modificar inteiramente o sistema contábil do setor do Governo geral para uma base de exercício que se destine a servir aos objetivos da classificação econômica. As empresas públicas necessitam da contabilidade de exercício para a mensuração dos seus resultados operacionais. Portanto, o mais que pode ser feito nessas circunstâncias é efetuar os ajustamentos estatísticos necessários para evitar maiores discrepâncias nas contas do setor do Governo geral.

Com efeito, no caso brasileiro, há significativas diferenças entre as normas aplicáveis à Contabilidade Pública e à Contabilidade Societária (vide Quadro 2). Tais diferenças,

contudo, podem ser minimizadas desde que um “tradutor” proceda a um adequado ajustamento estatístico.

5.3.2. Contabilidade Pública

Na Contabilidade Pública – esfera federal – são registrados como Investimentos as despesas custeadas pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade, envolvendo Administração Direta, administração descentralizada (autarquias, fundações e fundos) e estatais dependentes. Já os investimentos realizados pelas empresas nas quais a União, direta ou indiretamente, detenha mais de 50% do capital com direito a voto são registrados no Orçamento de Investimento. Em conjunto, esses orçamentos compõem a Lei Orçamentária Anual.

Quanto ao Banco Central – diferentemente das contas nacionais –, o art. 6, § 6º, da LRF estabelece que seus investimentos devem compor a LOA.

Tomando por base as três esferas da administração pública, pode-se dizer que o conceito de governo da Contabilidade Pública assemelha-se mais ao setor público consolidado; ocorre que o conceito de setor público consolidado não se presta à mensuração do investimento público. Isto porque, no Brasil, as maiores empresas estatais são do tipo não-dependente, ou seja, não dependem de recursos da LOA (art. 2º, III, da LRF); ao contrário, nas grandes estatais federais brasileiras –Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil, etc. – as despesas de custeio são financiadas com recursos próprios dessas entidades – em geral, sociedades de economia mista –, o que também ocorre com a maior parte de suas despesas de investimento. Assim, parte dos recursos que as financiam são oriundos – e pertencem – ao setor privado (acionistas minoritários).

Entretanto, relatórios divulgados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda – SPE/MF têm incluído, no conceito de “Investimento Público”, os investimentos realizados por empresas estatais. Tal procedimento, além de divergir do convenção adotada pela teoria econômica e das contas nacionais – que inclui os investimentos de estatais no montante de investimentos privados –, gera também dubiedade, dentro do próprio Governo, acerca do real montante dos investimentos originados no setor público, impactando negativamente o grau de precisão do planejamento econômico.

Um exemplo desse superdimensionamento pode ser visualizado na Tabela 2 abaixo, elaborada pela Secretaria de Política Econômica - SPE em 30.06.2006⁶⁴:

Tabela 3
Investimentos do Governo Federal, 1999-2007

(R\$ bilhões)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	16,0	20,0	27,3	28,9	28,2	35,0	45,2	52,8
Governo Central	6,9	10,1	14,6	10,1	6,5	10,9	17,1	19,0
Estatais Federais	9,1	9,9	12,7	18,8	21,8	24,1	28,1	33,8
Setor Produtivo	8,0	8,7	11,9	17,6	20,4	23,4	26,8	31,6
- Grupo Petrobrás	4,5	6,0	8,6	13,3	16,9	20,0	22,9	25,7
- Grupo Eletrobrás	2,9	2,2	2,7	3,4	2,9	2,8	3,2	4,2
- Demais	0,5	0,6	0,6	0,9	0,5	0,5	0,8	1,7
Setor Financeiro	1,1	1,2	0,8	1,2	1,4	0,8	1,3	2,3
(% PIB)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	1,64	1,82	2,28	2,15	1,82	1,98	2,33	2,50
Governo Central	0,71	0,92	1,22	0,75	0,41	0,62	0,88	0,90
Estatais Federais	0,93	0,90	1,06	1,40	1,40	1,37	1,45	1,60
Setor Produtivo	0,82	0,79	0,99	1,31	1,31	1,32	1,39	1,50
- Grupo Petrobrás	0,47	0,54	0,72	0,99	1,09	1,13	1,18	1,22
- Grupo Eletrobrás	0,30	0,20	0,22	0,25	0,19	0,16	0,17	0,20
- Demais	0,05	0,05	0,05	0,06	0,03	0,03	0,04	0,08
Setor Financeiro	0,11	0,11	0,07	0,09	0,09	0,04	0,06	0,11

Fonte: SIAFI e DEST (Portarias n°s 03, de 31.05.2005 e 09, de 31.05.2006), projeção de 2006 = 80% da dotação do ano.

Vimos na Tabela 1 que o Investimento Público realizado na esfera federal foi estimado, para 2003, em R\$ **7,9 bilhões pela STN** e em **R\$ 4,2 bilhões pelo IBGE**. Já na metodologia da SPE (Tabela 2 acima), esse mesmo Investimento alcançaria nada menos que **R\$ 21,8 bilhões**, visto que inclui no rol dos investimentos públicos aqueles realizados por estatais dos setores financeiro e não financeiro; como se sabe, porém, essas não constituem patrimônio eminentemente público (são sociedades de economia mista) e, como se verifica na Tabela 3 abaixo, realizam a maior parte de seus investimentos com recursos próprios, isto é, não oriundos do OGU:

⁶⁴ <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2006/p030706.pdf> (disponível em 20.11.2007)

Tabela 4
Investimentos* das Estatais: fontes de financiamentos

R\$ milhões correntes

ESPECIFICAÇÃO	Despesa Realizada						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recursos Próprios	10.801	15.512	16.844	21.570	25.197	26.774	29.800
Rec.p/Aumento do Patr. Líquido	620	312	110	306	619	355	458
Op.Crédito de Longo Prazo	374	1.037	2.367	747	900	136	1.561
Outros Recursos de Longo Prazo	1.185	2.008	2.434	2.139	1.395	5.556	7.962
TOTAL	12.979	18.869	21.755	24.762	28.111	32.821	39.780

Fonte: MP/SE/DEST (<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=lst&cat=117&sub=186&sec=4>).

(*) Os investimentos são os valores agregados ao ativo imobilizado e formação do ativo diferido, proveniente de imobilizações, de acordo com as determinações da Lei 6.404/76.

Conclui-se, portanto, que, também nesse caso, a mensuração do investimento público mostra-se inadequada, na medida em que, dos montantes obtidos, mais de 70% são financiados por recursos privados, e não por recursos públicos.

5.4. Depreciação

Ao promover a diminuição da situação líquida patrimonial, a depreciação visa à preservação do capital da entidade. A idéia é que o valor assim contabilizado seja posteriormente utilizado para a reposição do ativo, desgastado pelo uso, pela obsolescência e/ou pela ação do tempo. Assim, a contabilização da depreciação possibilita a correta mensuração do ativo, conferindo à informação contábil uma maior transparência.

Uma vez contabilizada, a depreciação não irá afetar o Investimento Bruto; entretanto, altera o Investimento Líquido no período. Essa distinção é fundamental em Economia, pois, como visto no item 3.1, o Investimento total só provocará a elevação do estoque de capital da sociedade – e, conseqüentemente, do nível de atividade econômica em períodos seguintes – se for capaz de superar a depreciação verificada no período.

5.4.1. Nas Contas Nacionais

Na Contabilidade Nacional não existe, propriamente, um cálculo de “depreciação”, tal como esta é registrada pela Contabilidade. Uma aproximação desse conceito dá-se com a apuração do Consumo de Capital Fixo (CCF); seu valor, contudo, pode desviar-se

consideravelmente do que seria obtido pelo conceito de depreciação adotado pela Contabilidade.

De acordo com os parágrafos 6.182 e 6.183 do SNA 93, o CCF corresponde ao decréscimo, entre o início e o fim do período contábil, no valor dos ativos fixos detidos por uma entidade, como resultado de sua deterioração física, taxas normais de obsolescência e danos acidentais. É medido pelo decréscimo relativo no valor do ativo fixo a partir de sua utilização na produção ou, alternativamente, como parcela do produto utilizada para a reposição do capital desgastado durante a sua utilização no processo produtivo.

Cabe ressaltar que, de acordo com o parágrafo 6.187 do Manual das Nações Unidas:

Apesar do consumo de capital fixo incluir reduções no valor dos ativos fixos resultantes das taxas normais e esperadas de obsolescência, **não deve incluir perdas devidas a desenvolvimentos tecnológicos inesperados** que podem encurtar, de forma significativa, a vida útil de um grupo de ativos fixos existentes.

Visando adaptar as Contas Nacionais às recomendações do SNA 93, um dos aperfeiçoamentos introduzidos pelo IBGE na série do SCNB, referência 2000⁶⁵, foi o desenvolvimento de uma metodologia para o cálculo do Consumo de Capital fixo das Administrações Públicas⁶⁶, o que deverá tornar o valor da produção desse setor institucional mais coerente com as demais atividades do Sistema de Contas Nacionais. A metodologia para cálculo do CCF foi assim definida:

Metodologia

O método adotado para estimar o consumo de capital fixo da administração pública consiste em:

- Usar o Método do Inventário Permanente (MIP);
- Usar as estimativas da série histórica de Formação Bruta de Capital Fixo do IBGE para o
- Aplicar índices de preço para atualização dos valores dos estoques e do consumo de capital
- Aplicar o tempo de vida útil de cada ativo fixo e fazer suposições sobre a taxa de depreciação (linear, geométrica, por exemplo).

Quanto à hipótese sobre a distribuição do consumo (depreciação) do ativo do capital fixo ao longo da vida útil, este trabalho adota a Depreciação Linear. Esta hipótese é de

⁶⁵ Nota Metodológica nº 12 – Consumo de Capital Fixo da Administração Pública, do IBGE.

⁶⁶ As hipóteses adotadas para o cálculo do CCF da Administração Pública são: método de depreciação linear, isto é, o consumo de capital fixo é um montante fixo (constante) do valor do ativo distribuído para cada ano durante o período de vida útil do ativo; vida útil de 10 anos (K=10) para máquinas e equipamentos e de 50 anos (K=50) para construções; o ativo só se deprecia no ano seguinte ao de sua aquisição e ao final de sua vida útil o ativo se deprecia totalmente (“morte súbita”).

que o consumo de capital fixo é um montante fixo (constante) do valor do ativo distribuído para cada ano durante o período de vida útil do ativo, como visto anteriormente. A hipótese adotada para o tempo de vida útil dos ativos determina a capacidade da FBKF, em cada ano, influenciar o valor da depreciação dos anos posteriores.

Neste trabalho opta-se pelas hipóteses de vida útil de 10 anos (K=10) para máquinas e equipamentos e de 50 anos (K=50) para construção. Utiliza-se, ainda, as hipóteses de que o ativo só se deprecia no ano seguinte ao ano de sua aquisição e de que ao final de sua vida útil ele se deprecia totalmente (também chamada de hipótese de morte súbita).

O IBGE adverte, contudo, que o consumo de capital fixo é definido no sistema de contas nacionais de uma forma destinada a ser teoricamente apropriada e relevante para a análise econômica e que, por isso, seu valor pode desviar-se consideravelmente do que é registrado nas contas das empresas ou autorizado no plano fiscal, especialmente quando existe inflação.

5.4.2. Na Contabilidade Pública

Ao definir as normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a Lei nº 4.320/64 não previu cálculo de depreciação, amortização ou exaustão para os órgãos da Administração Direta, mas apenas para **entidades autárquicas ou paraestatais**, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (art. 108, § 2º).

Entretanto, a despeito de algumas opiniões contrárias ao uso da depreciação na Administração Pública brasileira⁶⁷, a tendência dos organismos internacionais é recomendar a contabilização da depreciação dos bens do ativo imobilizado; exemplos disso são o IFAC⁶⁸, através da IPSAS nº 21 e do Estudo nº 10 do Comitê do Setor Público, e o Fundo Monetário Internacional, através de seu Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (GFSM).

Mesmo internamente – e muito em razão desse movimento internacional – há também um forte clamor em prol do registro da depreciação pela Contabilidade Governamental. Tanto

⁶⁷ Uma síntese dos argumentos existentes na doutrina contrários ao conceito de depreciação na Administração Pública pode ser encontrada em Nascimento (2007).

⁶⁸ O International Federation of Accountants – IFAC é uma organização global de profissionais da área contábil, cujo objetivo é developing high quality international standards, promoting strong ethical values, encouraging quality practice, and supporting the development of all sectors of the profession around the world.

é assim que a minuta de Manual de Despesa Nacional, aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal⁶⁹, já prevê a contabilização desse item, conforme transcrevemos a seguir:

9.6 DEPRECIÇÃO, AMORTIZAÇÃO E EXAUSTÃO

A entidade pública necessita apropriar ao resultado de um período, o desgaste do seu ativo imobilizado, intangível ou diferido, por meio do registro da despesa de depreciação, amortização ou exaustão, obedecendo ao princípio da competência.

A depreciação é a redução do valor dos bens pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência.

A amortização é a redução do valor aplicado na aquisição de direitos de propriedade e quaisquer outros, inclusive ativos intangíveis, com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado.

A exaustão é a redução do valor de investimentos necessários à exploração de recursos minerais, florestais e outros recursos naturais esgotáveis ou de exaurimento determinado, bem como do valor de ativos corpóreos utilizados no processo de exploração.

Os bens que sofrem depreciação, amortização ou exaustão são adquiridos por meio de despesas não efetivas.

.....
As taxas anuais de depreciação a serem aplicadas no setor público ainda não foram definidas. Atualmente existem taxas definidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, visando à apuração do lucro para as empresas privadas, pois a depreciação tem impacto direto nessa apuração. Como para o setor público ainda não foi feito estudo para definir os percentuais e estimativa de vida útil a serem aplicados, os entes que desejarem podem depreciar os seus bens utilizando essas taxas definidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. A relação dos bens objeto de depreciação, o prazo de vida útil e as taxas anuais podem ser consultados na Instrução Normativa SRF nº 162, de 31 de dezembro de 1998, alterada pela Instrução Normativa SRF nº 130, de 10 de novembro de 1999.

Existem vários métodos de cálculos de depreciação, porém, o mais utilizado é o Método Linear ou de quotas constantes, abaixo descrito:

Método Linear ou de quotas constantes – é o método que distribui o custo do bem em função exclusiva do tempo de acordo com a seguinte fórmula de cálculo:

.....
Alguns critérios devem ser observados ao registrar a depreciação:

I. A depreciação deve ser divulgada em Notas Explicativas para cada classe do Imobilizado nas Demonstrações Contábeis, esclarecendo o método utilizado, a vida útil e a taxa utilizada.

II. O valor residual e a vida útil de um bem devem ser revisados no final de cada exercício, quando as expectativas diferirem das estimativas anteriores;

III. A depreciação deve ser reconhecida até que o valor contábil do ativo seja igual ao valor residual; e

Vale ressaltar que não se deprecia bens em estoque, que ainda não entraram em uso. Porém, a depreciação não cessa quando o ativo torna-se obsoleto ou for retirado temporariamente de operação.

Registre-se que, de acordo com a Instrução Normativa SRF nº 162, de 31 de dezembro de 1998, alterada pela Instrução Normativa SRF nº 130, de 10 de novembro de 1999, os

⁶⁹ Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/MinutaManualDespesa.pdf. Acesso em 20.08.2008.

critérios para depreciação, válidos a partir da publicação do Manual da Despesa Nacional, deverão ser:

Tabela 5
IN SRF nº 130/99 - Critérios para depreciação

Bens	Prazo de vida útil (anos)	Taxa anual de depreciação
Instalações (Anexo II)	10	10 %
Edificações (Anexo II)	25	4 %
Máquinas e equipamentos* (Anexo I)	10	10%

(*) Tabela elaborada a partir de valores modais, pois a IN discrimina detalhadamente vários tipos de máquinas e equipamentos, e para alguns desses o prazo de vida útil é inferior ao aqui registrado.

A rigor, a questão da depreciação não pode ser responsabilizada pelas divergências entre o valor dos Investimentos Públicos apurados nos relatórios oficiais da STN e nas contas nacionais, posto que, até 2007, não era aplicado nos cálculos nem de uma, nem de outra entidade. Entretanto, pode-se inferir que, até aquele ano, a contribuição do setor público para a elevação do estoque de capital da economia vinha sendo superestimada por ambas as entidades (IBGE e STN), já que parte dos investimentos realizados estavam unicamente repondo o capital desgastado.

Tal fenômeno é bem ilustrado por dois exemplos de KOHAMA (2003). Tomando por base dois elementos de despesa característicos, respectivamente, das categorias econômicas “despesas correntes” e “despesas de capital” – material de consumo e material permanente. – Kohama demonstra que as despesas correntes tendem a provocar diminuições do patrimônio contábil, enquanto que as despesas de capital provocam-lhe elevações ou, no mínimo, alterações qualitativas. No caso do material de consumo – papel, lápis, borracha, etc. – sua utilização implicará o respectivo consumo ou desgaste. Em termos patrimoniais (patrimônio contábil), pelo gasto como despesa, surgirá uma Variação Passiva Resultante da Execução Orçamentária; pela incorporação do material ao almoxarifado, provocará uma Variação Ativa por Mutação Patrimonial, e pela requisição, em vista do material pelo uso destinar-se ao consumo, causará uma Variação Passiva por Insubstitência Ativa, isto é, um valor do ativo que não mais subsistirá. Conseqüentemente, o material de consumo diminuirá o patrimônio contábil, quando sair do almoxarifado para o consumo.

Já no caso do material permanente, pelo gasto como despesa surgirá uma Variação Passiva Resultante da Execução Orçamentária; pela entrada do material no almoxarifado, provocará uma Variação Ativa por Mutação Patrimonial, e, depois de “patrimoniado”, isto é

devidamente fichado e registrado será colocado em utilização, sem causar variação patrimonial, permanecendo incorporado ao Ativo Permanente, na conta apropriada. Daí a importância de uma correta classificação econômica da despesa, sob pena de se “inflar” artificialmente o patrimônio público.

Ocorre que, desde a Portaria Interministerial nº 163/2001, toda espécie de obra pública deve ser classificada como Investimento; entretanto, boa parte dessas obras constitui unicamente manutenção de ativos preexistentes, o que, a rigor, deveria ser classificado no GND 3 – Outras Despesas Correntes, e não no GND 4 – Investimentos. Desse modo, onera-se o total do patrimônio público.

Para se ter uma idéia mais clara dessa distorção, tome-se o Projeto-Piloto de Investimento Públicos – PPI, conjunto de projetos lançado pelo Governo Federal em 2005 com o objetivo de melhorar a qualidade e eficiência do gasto público. Na Lei Orçamentária Anual, tais projetos são diferenciados das demais despesas discricionárias pelo código identificador “3”, permitindo assim que referidas despesas sejam excluídas do cálculo do Resultado Primário do Governo Federal e, como o título já indica, classificados, em sua esmagadora maioria, no GND 4 – Investimentos.

Do conjunto dos projetos registrados no PPI em 2008, no total de R\$ 13,825 bilhões, observa-se que R\$ 2,7 bilhões, ou 19,53% dos valores executados referem-se a “Manutenção de trechos rodoviários”, não computadas nesse total as ações de “Adequação” ou “Recuperação” de trechos rodoviários. Ora, como o próprio nome diz, manutenção de trechos rodoviários não constitui ação de investimento, pois não cria novos serviços nem aumenta o estoque de capital da economia; trata-se, isto sim, de repor o estoque de capital originalmente existente e, por esse motivo, deveriam ser classificadas como Outras Despesas Correntes (GND 3).

Tal entendimento coincide com as orientações constantes do “Manual de Despesa Nacional”⁷⁰, elaborado pela STN para orientar os entes da federação no processo de execução orçamentária, senão vejamos:

⁷⁰ Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/MinutaManualDespesa.pdf. Acesso em 01.09.2008 (Versão preliminar).

Conforme definições constantes no item 4.4.1.1 deste manual, são classificadas como despesas correntes aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital e classificam-se como despesas de capital aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Por exemplo, a aquisição de um saco de cimento por uma Prefeitura, se for utilizado para a manutenção do seu prédio (bem de capital já existente), será considerado como despesa corrente, pois o gasto com o cimento não estará formando e nem participando na aquisição de um bem de capital, e sim mantendo um bem de capital já existente. Entretanto, caso este cimento seja utilizado como parte do material empregado na construção de uma nova escola (futuro bem de capital), ele será considerado como despesa de capital. Para tanto, deverá estar inserido no orçamento da obra, desde o planejamento até a execução da mesma.

Esse também é o critério de classificação orçamentária adotado em outros países. No Reino Unido, por exemplo, o HM Treasury (o “Departamento do Tesouro” inglês)⁷¹ orienta que:

Routine maintenance v capital expenditure

Subsequent expenditure to ensure that a tangible fixed asset maintains its previously assessed standard of performance should be recorded as current expenditure.

Eventuais exceções só são admitidas quando há acréscimo de benefícios econômicos, quando há acréscimo à vida útil do bem ou em outras situações especiais, conforme a seguir:

Subsequent expenditure on a tangible fixed asset should be recorded as capital expenditure in any of these four circumstances:

- where it provides an enhancement to the economic benefits of the asset in excess of the previously assessed standard of performance;
- where a component of the asset, having been treated separately for depreciation purposes and depreciated over its individual useful life, is replaced or restored;
- where it relates to a major inspection or overhaul of the asset that restores the economic benefits of the asset that have been consumed by the entity and have already been reflected through the depreciation charge.
- where it substantially lengthens its useful life beyond that conferred by repairs and maintenance.

Examples of expenditure to be treated as capital are:

- major refurbishment of a building which takes the building to a higher standard than it had when it was first built or last refurbished;
- replacing old railway track along an entire route;
- major enhancement to a computer system to extend its use beyond the original life expectancy.

É bem verdade que a Portaria Interministerial nº 163/2001 efetivamente inclui no GND 4 as despesas com o planejamento e a execução de obras de qualquer espécie,

⁷¹ Disponível em http://www.hm-treasury.gov.uk/media/e/9/capital_classification_paper.pdf. Acesso em 08.08.2008.

autorizando, pois, que projetos como os de manutenção de trechos rodoviários sejam classificados como Investimentos. Não obstante, resultaria conveniente que, para efeito de uma classificação com finalidade econômica, o Anexo II daquele normativo, que trata “Dos Conceitos e Especificações”, efetuasse distinção entre obras de ampliação/adequação e obras de manutenção, incluindo no GND 4 (Investimentos) somente as primeiras, e as demais no GND 3 (Outras Despesas Correntes).

Entretanto, ao reduzir o montante das despesas de capital constantes da LOA, a reclassificação acima proposta criaria uma dificuldade adicional para a gestão da dívida pública, visto que a chamada “Regra de Ouro” limita o total das operações de créditos ao montante das despesas de capital⁷² realizadas pelo ente, sendo este, atualmente, o único limite imposto ao endividamento federal – a norma do Senado, prevista no art. 52, inciso VII, da Constituição Federal, ainda não foi editada, no que tange à União.

Entretanto, em tempos de valorização da transparência na gestão pública, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a medida poderia funcionar como estímulo para a realização de investimentos públicos reais, capazes de promover o almejado crescimento econômico.

Há que se ter em mente ainda que, assim como os investimentos públicos (I_g , na equação do PIB sob a ótica do dispêndio), também os gastos correntes do governo (G) são capazes de afetar positivamente o Produto do país, injetando renda na economia e gerando demanda por bens e serviços. Assim, classificar referidas despesas na categoria econômica “Despesas Correntes” não deixa de contribuir positivamente para o PIB do exercício – desde, é claro, que garantido o equilíbrio fiscal.

Lembramos, por fim, que a adoção, pela Contabilidade Governamental brasileira, do regime de competência integral, conforme recomendam as normas internacionais de Contabilidade, reclamará não só o registro da depreciação dos bens do ativo permanente, mas também a reavaliação desses mesmos bens, garantindo-se assim a consistência dos registros contábeis:

⁷² Ressalvadas as operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III, da CF).

No sistema de competência, os impactos esperados sobre os ativos e as obrigações governamentais são inteiramente considerados. No sistema de caixa, apenas são contabilizados aqueles eventos que implicam entradas ou saídas de dinheiro no Tesouro Nacional. Assim, os custos periódicos de uma ação orçamentária devem ser projetados e acompanhados, portanto, gastos ou receitas futuros, que criem ativos ou obrigações, e que são causados por decisões atuais, devem ser incluídos no Orçamento atual.

A depreciação e a valorização de ativos são também abarcadas pela estrutura orçamentária. As depreciações entram como despesas e as valorizações como receitas orçamentárias. Sob esse ponto de vista, a realização de obras de conservação em uma estrada, por exemplo, poderia não ter qualquer impacto adicional sobre o Orçamento, desde que o valor dessas obras seja compensado exatamente pela depreciação da estrada.

Portanto, sob o regime de caixa, existe uma tendência de desprezar-se tanto a deterioração dos ativos públicos quanto o benefício continuado de sua utilização⁷³.

⁷³ Siqueira, M. (Org.); Ribeiro, M.; Pinheiro, M.; Miranda, R. e Rodrigues Jr., W.: Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia. Brasília, IPEA, 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/reformadoestado.pdf>. Acesso em 31.07.2008.

6. UMA ALTERNATIVA: AS ESTATÍSTICAS DE FINANÇAS PÚBLICAS (EFS)

Em 2001, visando proporcionar um modelo conceitual e contábil para a análise e avaliação de entidades governamentais, o FMI editou o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*“Government Finance Statistics Manual 2001”* – GFSM 2001), estabelecendo *“conceitos, definições, classificações e regras contábeis”* (grifo nosso) de referência na compilação de estatísticas de finanças públicas. O GFS utiliza quase que a mesma base de dados do SNA-93, evidenciando, porém, o setor governo.

O sistema, concebido para a análise fiscal transnacional, foi desenvolvido com propósitos estatísticos, e não propriamente orçamentários. Mostra-se, portanto, insuficiente como padrão analítico e estrutural único para uma classificação econômica do orçamento, na medida em que esta deve funcionar também como instrumento para formulação de políticas públicas:

The GFSM 2001, however, was primarily developed as a statistical reporting framework and is generally not sufficient for the purposes of developing a budget classification system. It focuses on revenues, and economic and functional reporting for statistical purposes, while a budget classification system is also an instrument of policy formulation, administration of the budget and accounting. As a result, the classification system for both expenditures and revenues may need to be adapted to meet the needs of budget preparation and execution.

Contudo, pela harmonização com o sistema de contas nacionais – garantindo um melhor “diálogo” entre a Contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional – o GFSM oferece arcabouço para o desenvolvimento de uma nova classificação orçamentária, ou para o aperfeiçoamento da já existente:

Although developed for statistical purposes, the Government Finance Statistics Manual (GFSM 2001) provides a standard framework for developing a new budget classification structure or improving an existing one (GFSM, p. 5).

A classificação econômica sugerida pelo GFSM para a receita e a despesa públicas obedece ao seguinte esquema:

Quadro 4

GFSM - Classificação econômica da receita

A. Classification of Revenue

I	Revenue	I2	Social contributions [GFS]
11	Taxes	121	Social security contributions
111	Taxes on income, profits, and capital gains	1211	Employee contributions
1111	Payable by individuals	1212	Employer contributions
1112	Payable by corporations and other enterprises	1213	Self-employed or nonemployed contributions
1113	Unallocable	1214	Unallocable contributions
112	Taxes on payroll and workforce	122	Other social contributions
113	Taxes on property	1221	Employee contributions
1131	Recurrent taxes on immovable property	1222	Employer contributions
1132	Recurrent taxes on net wealth	1223	Imputed contributions
1133	Estate, inheritance, and gift taxes	13	Grants
1134	Taxes on financial and capital transactions	131	From foreign governments
1135	Other nonrecurrent taxes on property	1311	Current
1136	Other recurrent taxes on property	1312	Capital
114	Taxes on goods and services	132	From international organizations
1141	General taxes on goods and services	1321	Current
11411	Value-added taxes	1322	Capital
11412	Sales taxes	133	From other general government units
11413	Turnover and other general taxes on goods and services	1331	Current
		1332	Capital
1142	Excises	14	Other revenue
1143	Profits of fiscal monopolies	141	Property income [GFS]
1144	Taxes on specific services	1411	Interest [GFS]
1145	Taxes on use of goods and on permission to use goods or perform activities	1412	Dividends
11451	Motor vehicles taxes	1413	Withdrawals from income of quasi-corporations
11452	Other taxes on use of goods and on permission to use goods or perform activities	1414	Property income attributed to insurance policyholders
1146	Other taxes on goods and services	1415	Rent
115	Taxes on international trade and transactions	142	Sales of goods and services
1151	Customs and other import duties	1421	Sales by market establishments
1152	Taxes on exports	1422	Administrative fees
1153	Profits of export or import monopolies	1423	Incidental sales by nonmarket establishments
1154	Exchange profits	1424	Imputed sales of goods and services
1155	Exchange taxes	143	Fines, penalties, and forfeits
1156	Other taxes on international trade and transactions	144	Voluntary transfers other than grants
116	Other taxes	1441	Current
1161	Payable solely by business	1442	Capital
1162	Payable by other than business or unidentifiable	145	Miscellaneous and unidentified revenue

[GFS] Indicates that this item has the same name but different coverage in the 1993 SNA.

Quadro 5
GFSM - Classificação econômica da despesa

B. Economic Classification of Expense			
2	Expense	27	Social benefits [GFS]
21	Compensation of employees [GFS]	271	Social security benefits
211	Wages and salaries [GFS]	2711	Social security benefits in cash
2111	Wages and salaries in cash [GFS]	2712	Social security benefits in kind
2112	Wages and salaries in kind [GFS]	272	Social assistance benefits
212	Social contributions [GFS]	2721	Social assistance benefits in cash
2121	Actual social contributions [GFS]	2722	Social assistance benefits in kind [GFS]
2122	Imputed social contributions [GFS]	273	Employer social benefits
22	Use of goods and services	2731	Employer social benefits in cash
23	Consumption of fixed capital [GFS]	2732	Employer social benefits in kind
24	Interest [GFS]	28	Other expense
241	To nonresidents	281	Property expense other than interest
242	To residents other than general government	2811	Dividends (public corporations only)
243	To other general government units	2812	Withdrawals from income of quasi-corporations (public corporations only)
25	Subsidies	2813	Property expense attributed to insurance policyholders [GFS]
251	To public corporations	2814	Rent
2511	To nonfinancial public corporations	282	Miscellaneous other expense
2512	To financial public corporations	2821	Current
252	To private enterprises	2822	Capital
2521	To nonfinancial private enterprises		
2522	To financial private enterprises		
26	Grants		
261	To foreign governments		
2611	Current		
2612	Capital		
262	To international organizations		
2621	Current		
2622	Capital		
263	To other general government units		
2631	Current		
2632	Capital		

[GFS] indicates that this item has the same name but different coverage in the 1993 SNA

Como se pode observar, no que tange à despesa, não há um item classificatório específico para registrar os investimentos públicos; assim, uma vez adotada a estrutura geral proposta pelo GFSM, haverá que ser feitas adaptações capazes de contemplar os avanços já conquistados pela classificação orçamentária desenvolvida no Brasil, a qual, a despeito das falhas apontadas no presente trabalho, é reconhecida como satisfatória, até mesmo internacionalmente:

Some countries (Brazil for example) have developed satisfactory budget classifications, adapted to their needs and constraints, without using the GFS framework (Jacobs, Héris e Bouley, 2008, p. 6)

A adaptação do GFS para a realidade brasileira já está sendo conduzida pela STN, que instalou um grupo de trabalho encarregado dessa tarefa. Alguns obstáculos, contudo, ainda devem ser transpostos para a ampla implementação da medida; NASCIMENTO (2008)

aponta a necessidade de reforma das técnicas e conceitos e, conseqüentemente, das normas ou interpretações que regem o orçamento público e a contabilidade governamental brasileiras, e enumera alguns dos principais aspectos a serem observados, tais como a adoção do regime de competência integral – isto é, tanto para as receitas quanto para as despesas – e de um plano de contas único para as três esferas governamentais. A reforma dessas técnicas e conceitos, contudo, passa pela revisão da Lei nº 4.320/64, que já se estende por mais de dez anos no Congresso Nacional.

Inobstante, caso consiga superar as questões apontadas no presente trabalho, a adaptação da estrutura classificatória proposta pelo GFSM para a Contabilidade Governamental brasileira poderá representar um grande passo no sentido de uma melhor mensuração do investimento público.

7. CONCLUSÃO

Foi demonstrado que os montantes de investimento bruto da União apurados pela Contabilidade Pública (STN) mostram-se bastante superiores aos apurados nas Contas Nacionais (IBGE) para os mesmos períodos. O objetivo deste trabalho foi verificar a existência de compatibilidade entre a metodologia de apuração do investimento pela Contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional.

Vimos que os primeiros cálculos agregativos da renda e fortuna nacionais remontam ao séc. XVII, como resultado da iniciativa individual de alguns economistas e objetivando, precipuamente, comparações entre a riqueza das nações, motivadas pelo espírito nacionalista do período mercantilista, pelo desejo de fortalecimento econômico e expansão do poderio militar e/ou pela avaliação dos potenciais de guerra das nações. Somente a partir da década de 30, mais especificamente a partir da divulgação dos trabalhos de John Maynard Keynes, é que os trabalhos de mensuração das contas nacionais passam a se caracterizar pelo interesse em evidenciar as principais transações da economia, visando à obtenção de informações para o planejamento econômico.

As várias iniciativas para medição de contas nacionais deram ensejo aos primeiros esforços para produção de informações sistemáticas e padronizadas sobre o funcionamento das economias, que se intensificaram a partir do pós-guerra e ganharam corpo ao longo do *boom* desenvolvimentista da década de 50, num movimento capitaneado pelas Nações Unidas visando a garantir a comparabilidade internacional das contas nacionais. Tal movimento culminou com a publicação, em 1953, da primeira versão de um sistema padronizado de contas nacionais modernas, o SNA-52 – posteriormente atualizado pelos SNA- 62 e SNA-93, atualmente em vigor.

Ainda nas décadas de 40 e 50, empenhou-se também a ONU, por intermédio de seminários e manuais, na difusão de um critério econômico de classificação orçamentária, capaz de subsidiar a elaboração das contas nacionais dos diversos países. O objetivo era a apuração do agregado “G” (Gastos ou consumo corrente do governo) e a parcela do agregado “I” (Investimento) com origem no setor público, ambos contidos no cálculo do Produto Interno Bruto pela ótica do dispêndio.

Quanto à Contabilidade, seu objeto de estudo é o patrimônio, constituído por bens, direitos e obrigações vinculados a uma entidade. Não se conhece a data precisa em que foram introduzidos os primeiros sistemas contábeis utilizando partidas dobradas; contudo, há vários indícios de que emergiu em várias localidades ao mesmo tempo, como resposta às novas questões enfrentadas pelos novos homens de negócios surgidos a partir dos séculos XIII e XIV. Na seara pública, o desenvolvimento da Contabilidade seguiu a intensificação da atividade financeira do Estado, e cada país acabou por desenvolver procedimentos contábeis próprios.

A mensuração do investimento público perpassa tanto a Contabilidade Nacional quanto a Contabilidade Pública, exigindo, pois, o entendimento desse agregado com base em ambas as disciplinas. Do ponto de vista econômico, entendem-se por “investimentos” os fluxos positivos que alteram o estoque de capital da economia. Já para a Contabilidade, investimento é qualquer desembolso que vise a obter algum retorno (aumento da receita ou redução dos custos) no futuro. Nasce aí as dificuldades para compatibilizar esses conceitos – econômico e contábil – numa única classificação orçamentária.

Não se pode olvidar, contudo, que, entre outros, um dos objetivos da Contabilidade é fornecer dados que atendam às necessidades de seus diversos usuários. Em se tratando de subsidiar a construção das contas nacionais, esses dados deverão ser disponibilizados em consonância com os pressupostos da teoria econômica, que lhes deu origem. Daí porque a classificação econômica do orçamento deve estar harmonizada com os conceitos da teoria econômica.

Entretanto, o que se verifica, na prática, é que, no Brasil, a metodologia de apuração do investimento pela Contabilidade Pública não é consistente com a Contabilidade Nacional e, conseqüentemente, com a teoria econômica. Fica, portanto, confirmada a hipótese H_1 , formulada na parte inicial deste trabalho.

As razões para tanto são várias. Em primeiro lugar, impropriedades na classificação econômica (por natureza) do orçamento. Nesse sentido, observa-se que a classificação introduzida pela Portaria Interministerial nº 163/2001 não distingue as obras públicas de construção, ampliação ou adequação das obras de mera manutenção do patrimônio público

(despesas correntes), incluindo todas, indistintamente, no GND 4 (Investimentos), prática que “infla” substancialmente o real montante de investimentos públicos realizados no período.

Ademais, ao adotar o conceito de “modalidade de aplicação”, referida classificação deixou de contar com o rigor e a precisão das subcategorias econômicas “Transferências Correntes” e “Transferências de Capital”, previstas na Lei nº 4.320/64 – mais consentâneas com o conceito econômico de Transferência, qual seja, gastos públicos sem contrapartida na prestação de bens e serviços. Com isso, perde-se em transparência e conteúdo da informação, exigindo que, na construção das contas nacionais, a demonstração do PIB pela ótica da renda exija toda uma decodificação dos dados constantes do SIAFI e do BGU.

Indo além da classificação econômica, verificam-se também divergências entre algumas das premissas da Contabilidade Nacional e da Contabilidade Pública:

- vida útil dos equipamentos: nas contas nacionais, são considerados “investimento” a aquisição de equipamentos com vida útil seja superior a 1 ano; já a Contabilidade Pública, considera material permanente – e, portanto, investimento – os bens com vida útil estimada superior a 2 anos;
- abrangência do setor governo: pelas normas da Contabilidade Pública, constam do Orçamento Fiscal e da Seguridade apenas órgãos da Administração direta, entidades descentralizadas (autarquias – inclusive Banco Central –, fundações e fundos) e estatais dependentes; já nas contas nacionais, o setor institucional “Administrações Públicas” é bem mais amplo, abrangendo, em linhas gerais, órgãos governamentais da administração central e entidades descentralizadas (autarquias – exceto Banco Central –, fundações e fundos), e entidades paraestatais que têm como principal fonte de receita recursos tributários vinculados arrecadados pelo governo (Sistema “S” e Conselhos Profissionais);
- normas contábeis: nas contas nacionais, as empresas estatais não são consideradas integrantes do setor institucional Administrações Públicas; desse modo, as normas contábeis aplicáveis a esse setor são basicamente as previstas na Lei nº 6.404/76. Já na Contabilidade Pública, as estatais dependentes integram a lei orçamentária. Desse modo, a mensuração do investimento público tem que lidar com a divergência entre os sistemas contábeis adotados pela Administração direta (Lei nº

4.320/64 e legislação infralegal), enquanto que, para as demais, adotam-se as regras da Lei nº 6.404/76;

- depreciação: nas contas nacionais, o Consumo de Capital Fixo (calculado a partir de 2007) corresponde ao decréscimo no valor dos ativos fixos detidos por uma entidade, como resultado de sua deterioração física, taxas normais de obsolescência e danos acidentais. Utiliza a Depreciação Linear, i.e., um montante fixo (constante) do valor do ativo distribuído para cada ano durante o período de vida útil do ativo: **10 anos** para máquinas e equipamentos e **50 anos** para construções), com “morte súbita”. Já a Contabilidade Pública só passará a contemplar a depreciação dos bens a partir de 2009, a qual deverá ser feita até que o valor contábil do bem corresponda ao valor residual. Os parâmetros adotados variam conforme o ativo: Instalações – vida útil **10 anos**, tx.10 %; Edificações - **25 anos**, tx. 4 %, e máquinas e equipamentos: **10 anos**, tx. 10%.

Há ainda divergências relacionadas à “forma de apresentação” dos dados referentes ao investimento público.

Documentos divulgados pelo Poder Executivo têm incluído no conceito de “Investimento Público” os investimentos realizados por empresas estatais, inclusive não dependentes. Sabe-se, contudo, que estas não se enquadram no conceito de “Administrações Públicas” utilizado nas Contas Nacionais – até porque, na maioria das vezes, parte de seu capital é privado –, resultando em elevação artificial do montante dos investimentos públicos realizados no período.

Ademais, freqüentemente o Executivo usa o artifício de denominar por “Investimentos” todo o montante das Despesas de Capital realizadas no período, quando se sabe que aqueles são apenas uma subcategoria destas.

Outra distorção na forma de apresentação dos dados consta da própria lei orçamentária. Exemplo disso é que próprio orçamento de investimentos (art. 165, § 5º, III, da CF), são consignadas, a título de “investimentos”, despesas que não se enquadram nos requisitos definidos pela Portaria Interministerial nº 163/2001 para essa subcategoria econômica.

Explica-se, de certa forma, o interesse do Executivo em divulgar um maior volume de investimentos públicos; afinal, há vários anos o crescimento do PIB brasileiro tem se mostrado abaixo da média mundial e existe um sentimento generalizado de que um maior volume de investimentos públicos teria o condão de impulsionar esse crescimento. Entretanto, por mais nobres que sejam os fins colimados, devem estar adstritos às normas contábeis estabelecidas.

Há que se ter em mente, ainda, que assim como os investimentos públicos, também os gastos correntes do governo são capazes de afetar positivamente o Produto do país, injetando renda na economia e gerando demanda por bens e serviços. Assim, classificar referidas despesas na categoria econômica “Despesas Correntes” não deixa de contribuir positivamente para o PIB do exercício.

Por fim, há divergências oriundas de lacunas na Contabilidade Pública brasileira. O exemplo mais contundente dessa situação é a superestimativa do investimento público, decorrente de uma rotina de “liquidação automática”, que leva os balanços oficiais a registrarem sempre um volume de investimentos superior ao efetivamente realizado no período. Assim, o crescimento vertiginoso dos restos a pagar nos últimos anos tornou defasadas as metodologias tradicionais de análise da execução dos investimentos, adstrita aos princípios da competência e da anualidade orçamentária, o que se reflete na apuração das contas nacionais, não obstante o rigor técnico que caracteriza os trabalhos daquela Fundação.

Na verdade, todas essas questões têm origem na proposta inicial de conciliar as Ciências Contábeis às Ciências Econômicas. Conquanto tenha sido necessária como forma de se aproveitar premissas contábeis relevantes ao desenvolvimento do novo sistema – em especial a estruturação em contas e o uso de partidas dobradas –, tal iniciativa trouxe também algumas dificuldades, na medida em que o foco da Contabilidade concentra-se no **patrimônio** da entidade contábil, enquanto que o foco da Economia concentra-se no **capital** dos agentes econômicos.

O que se conclui é que uma melhor integração entre Contas Nacionais e Contabilidade Governamental, garantindo maior fidedignidade à informação acerca do grau de investimento público no Brasil, só será possível a partir da integração entre os órgãos responsáveis pela

gestão desses sistemas, no caso, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF.

Já se observa algum movimento nesse sentido. Recentemente, visando à adoção, no Brasil, do Government Finance Statistics (GFS), ou Estatísticas de Finanças Públicas, foi criado um grupo de estudo junto à STN, no qual há a participação de representantes do IBGE. Vale ressaltar que o GFS, desenvolvido pelo Fundo Monetário Internacional não com objetivos orçamentários, mas de propiciar a análise fiscal transnacional, é um sistema desenvolvido de forma consonante com o SNA 93, o sistema de contas nacionais proposto pelas Nações Unidas e adotado no Brasil. É, portanto, um primeiro passo para a harmonização entre sistema contábil e sistema de contas nacionais no País, processo que, conquanto longo e trabalhoso, deverá garantir décadas de evolução à Contabilidade Pública no Brasil.

A partir das questões aqui levantadas, apresentam-se algumas propostas para o aperfeiçoamento da classificação econômica do orçamento no Brasil, que podem vir a ser observadas quando da adaptação do GFS à realidade brasileira:

- a) desagregar Investimento direto (atual GND 4) de Investimento indireto (novo GND). A medida contribuiria para uma melhor distinção dos investimentos efetivamente realizados pelo governo daqueles para os quais houve o concurso do governo, porém foram executados pelo setor privado. A medida atenderia não só às primeiras recomendações da ONU, quando da elaboração de seus manuais de elaboração orçamentária, como também contemplaria, de forma mais adequada, as novas alternativas de investimento que se vêm delineando nos últimos anos, a exemplo das Organizações Sociais (OS), OSCIPs e Parcerias Público-Privadas (PPP). Contemplaria de forma também mais adequada às despesas constantes do Orçamento de Investimentos, as quais, embora realizadas com recursos privados – nas sociedades de economia mista, a exemplo de Petrobrás e Banco do Brasil, os entes públicos detém a maioria, mas não a totalidade do capital das estatais não dependentes –, são registradas na lei orçamentária anual. Atualmente, a “Modalidade de Aplicação” não supre tal necessidade, pois nesta são registradas as transferências de recursos a outros entes e a terceiros, e não novas formas de cooperação entre esses;

- b) para efeito de uma classificação com finalidade econômica, também se revelaria conveniente que o Anexo II da Portaria Interministerial nº 163/2001, que trata “Dos Conceitos e Especificações” – ou outro normativo que venha a substituí-la –, distinguisse as obras públicas de ampliação/adequação das obras de mera manutenção, incluindo-se as primeiras no GND 4 (Investimentos) e as demais no GND 3 (Outras Despesas Correntes);
- c) uma vez que determinadas premissas da Contabilidade Pública são diferentes das adotadas pela Contabilidade Nacional, de modo que, na prática, as despesas registradas no GND 4 diferem largamente do conceito econômico de Investimento, intitular esse grupo de despesa com outra denominação, como por exemplo, “Infra-estrutura”, “Gastos em infra-estrutura”, ou algo do gênero, evitando assim que se confunda o conceito contábil de “Investimento” com o conceito econômico dado a esse termo;
- d) reavaliação dos bens que constituem o patrimônio da União e demais entes da federação, de modo que as orientações recentemente elaboradas para depreciação dos ativos públicos sejam aplicadas sobre uma base contábil mais condizente com a realidade;
- e) estimular o IBGE a tornar transparente a metodologia de cálculo adotada por seu sistema “Tradutor” para converter dados da Contabilidade Pública em dados aplicáveis às contas nacionais, visto que a credibilidade dos dados produzidos por um órgão de estatística é diretamente proporcional à transparência da metodologia utilizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J.R. e BIASOTO Júnior, Geraldo. **Investimento Público no Brasil: diagnósticos e proposições**. REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 14, N. 27, 2007;
- ALMEIDA, Mansueto. **“Problemas na Contabilidade do Investimento Público Liquidado pelo SIAFP”**. Nota Técnica da Assessoria Técnica da Liderança do PSDB no Senado Federal. Brasília: 27.03.2006;
- ALMEIDA, M., GIAMBIAGI, F. e PESSÔA, S. (2006). **Expansão e dilemas no controle do gasto público federal**. Boletim de Conjuntura 73, Ipea. Rio de Janeiro: junho de 2006.
- ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Vantagens e desvantagens da intervenção do governo na economia**. In **Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**, organizador Marcos Mendes. Rio de Janeiro, Topbooks, 2006;
- BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 4ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2007;
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf>. Acesso em 19 02.2008;
- BRASIL. **Manual de Despesa Nacional**: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008;
- BRASIL. Portaria Interministerial SOF/STN nº 163, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_163_01.pdf>. Acesso em 19 02.2008;
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **Efeitos do Investimento Público sobre o Produto e a Produtividade: uma análise empírica**. Brasília, IPEA, Texto para Discussão, agosto de 2006;
- CYSNE, R.P. e SIMONSEN, M.H.S. (1995). **Macroeconomia**. Rio de Janeiro: Atlas, 2ª Edição, 1995;
- CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001 (Texto para discussão nº 44);
- FEIJÓ, C; RAMOS, R.; YOUNG, C.; LIMA, F.; GALVÃO, O. **Contabilidade Social**: o Novo Sistema de Contas Nacionais do Brasil. Rio de Janeiro, Campus, 2003;
- FILELLINI, Alberto. **Contabilidade Social**. São Paulo: Atlas, 1994;

- FMI. **Government Finance Statistics Manual**. Washington: IMF, 2001;
- GARRISON, Ray H. e NOREEN, Eric W. **Contabilidade Gerencial**. Rio de Janeiro, LTC, 9ª ed., 2001;
- GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. 3ª Ed. Rio de Janeiro, Campus, 2008;
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007;
- GOBETTI, Sérgio Wulff. **Estimativa dos Investimentos Públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais**. Brasília: ESAF, 2006;
- IBGE (2004). **Sistema de Contas Nacionais (Brasil)**. Série Relatórios Metodológicos. Volume 24. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: 2004;
- IBGE (2006). **Finanças Públicas do Brasil 2002-2003**. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: 2006;
- IMF (2001). **Government Finance Statistics Manual**. Washington, DC: 2001;
- JACOBS, D; Héllis, J.L; Bouley, D. “Budget Classification”, Washington, IMF, 2008. Disponível em: <http://blogpfm.imf.org/pfmblog/files/technical_guidance_note_4_budget_classification.pdf>. Acesso em 30.07.2008.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. 9ª Ed. São Paulo, Atlas, 2003;
- LOCK, F.M.; PIGATTO, J.A.M. **A Dificuldade de Alinhamento entre a Contabilidade Pública Brasileira e o Government Finance Statistics – GFS**. UFSM. Revista Eletrônica de Contabilidade. Volume I, nº 3, MAR-MAI/2005. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIIn01/a10vIIn01.pdf>>. Acesso em 19.02. 2008;
- MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo. **A Lei 4.320 Comentada**. 31ª Ed. São Paulo, IBAM, 2002/2003;
- MOURA, Renilda de Almeida. **“Princípios Contábeis aplicados à Contabilidade Governamental: uma abordagem comparativa Brasil–Estados Unidos”**. Brasília, DF: 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte;
- NASCIMENTO, Leonardo Silveira do. **A Reforma da Contabilidade Governamental Brasileira: a necessária revisão dos preceitos vigentes em face das demandas de informações e do esforço de harmonização nacional e internacional**. Brasília: ESAF, 2007;
- NUNES, Eduardo Pereira. **Sistemas de contas nacionais: a gênese das contas nacionais modernas e a evolução das contas nacionais no Brasil**. Campinas, SP: 1998. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas;
- PAULANI, L. M.; Braga, M. B. **A Nova Contabilidade Social**. São Paulo, Saraiva, 2006;
- ROSSETTI, José Paschoal. **Contabilidade Social**. São Paulo: Atlas, 1995;
- ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. São Paulo: Atlas, 2006;

- SACHS, J.D.; LARRAIN, F. **Macroeconomia**. São Paulo: Makron Books do Brasil, 2000;
- SCHWARTZMAN, Simon. “**Legitimidade, Controvérsias e Traduções em Estatísticas Públicas**”. Versão revista de trabalho apresentado na reunião conjunta da Sociedade de Estudos Sociais da Ciência e Associação Européia para o Estudo de Ciência e Tecnologia, Bielefeld, Alemanha, 10-13 de Outubro, 1996. Disponível em <http://br.monografias.com/trabalhos/legitimidade-estatisticas-publicas/legitimidade-estatisticas-publicas.shtml> Acesso em 18.09.2008;
- SIQUEIRA, M. (Org.); RIBEIRO, M.; PINHEIRO, M.; MIRANDA, R. e RODRIGUES JR., W.: **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação**: lições da experiência da Nova Zelândia. Brasília, IPEA, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/reformadoestado.pdf>>. Acesso em 31.07.2008;
- SYSTEM of National Accounts 1993. Rev. 4. New York: United Nations, 1993;
- SHAPIRO, Edward. *Análise Macroeconômica*, vols. I e II. São Paulo, Atlas, 1975;
- SPE (2006a). Crescimento e Investimento. Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda. Brasília: 30 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2006/p030706.pdf>>. Acesso em 18.10.2007;
- SPE (2006b). Nota de Esclarecimento sobre Investimento Público. Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda. Brasília: 11 de julho de 2006. Disponível em:<<http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/fiscal/seminarios/Nota%20de%20Escclarecimento%20-%20SPE%20v4%20revis%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 18.10.2007;
- TANZI, V. e Schuknecht, L. “*The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*”. IMF, dezembro/1995.

12.1. Bibliografia consultada

- ALEXANDRE, Mário Jesiel de Oliveira. **A Construção do Trabalho Científico: um guia para projetos, pesquisas e relatórios científicos**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2003;
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo, Atlas, 1990.

APÊNDICE 1
CONTAS ECONÔMICAS INTEGRADAS (CEI)

APÊNDICE 2

TABELAS DE RECURSOS E USOS (TRU)