

Earnings Management e Administração Pública

Autoria: Luiz Fernando Dalmonech, José Mario Bispo Sant'Anna, Paulo Cesar Coimbra, Aridelmo José C. Teixeira

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo, através de uma pesquisa exploratória, verificar se há ocorrência de contabilidade criativa na divulgação das informações contábeis nas prestações de contas de parte do agente (governo) para o principal (contribuinte) nos relatórios do Governo do Estado do Espírito Santo e do Governo do Estado do Rio de Janeiro. As informações foram obtidas das publicações de gastos com a educação nos anos de 2004, 2005 e 2006. O *framework* utilizado foi a abordagem *Earnings Management*. A hipótese é que as informações presentes nos relatórios governamentais representam os verdadeiros resultados, sem que informações tenham sido manipuladas de modo que resultados esperados sejam alcançados. Os resultados encontrados demonstram uma prática de gerenciamento de resultado por parte dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, reduzindo o percentual fixo estabelecido pela Constituição Federal para aplicação em saúde e educação. No Espírito Santo foi deixado de ser aplicado em Educação o valor de R\$ 581.594 (quinhentos e oitenta e um milhões, quinhentos e noventa e quatro mil reais) que de acordo com a norma maior deveria ser gasto com educação. No Rio de Janeiro esses representam um total de R\$ 1.062.352 (um bilhão, sessenta e dois milhões e trezentos e cinquenta e dois mil reais).

1 INTRODUÇÃO

As demonstrações contábeis devem estar em consonância com os princípios fundamentais da contabilidade, com as normas e legislações vigentes relacionadas com a contabilidade, de modo que os relatórios contábeis expressem a situação econômico-financeira e patrimonial da azienda. Azienda é um conceito que compreende a empresas públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos e todas as esferas de governos (CUNHA E BAUREN, 2006; NEVES e VICECONTI, 2004, p. 2).

As publicações das informações contábeis do setor público são obrigatórias pela Constituição Federal de 1988, pela Lei 9.755/987 e pela Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Nelas está presente a responsabilidade na gestão fiscal, a transparência de informações, os riscos e incertezas e as ações a serem seguidas para o equilíbrio das contas públicas, de modo que a sociedade possa tomar conhecimento das ações governamentais (Neto *et al*, 2005).

As informações contábeis evidenciadas, segundo Iudícibus (2000, pp. 76 e 77) devem ter como atributos: a) **tempestividade**, que diz respeito às informações contábeis estarem disponíveis em tempo hábil para a tomada de decisão; b) **integralidade**, que se refere à informação compreender todos os elementos relevantes e significativos sobre o que se pretende divulgar, como previsões, análises, demonstrações, opiniões; c) **confiabilidade**: abrange a integralidade (completeza) e a obediência aos princípios fundamentais da contabilidade e as normas e leis que regem a contabilidade; d) **comparabilidade**: deve permitir a comparação entre entidades distintas; e, e) **compreensibilidade**, que é a divulgação da informação da forma mais compreensível possível.

Contudo, existe a probabilidade de que o resultado seja intencionalmente modificado para uma condição desejada, de modo a divulgar uma imagem da azienda diferente da realidade.

Surge assim, a *Earnings Management*, traduzida por Santos e Grateron (2003, p. 9), como Contabilidade Criativa, vista na literatura, por alguns autores, como sinônimo de manipulação

contábil e até como uma técnica para melhorar o conteúdo da informação contábil; e para outros autores, significa manipular as informações contábeis, porém, sem infringir os parâmetros legais.

O *Earnings Management* pode não ocorrer somente em empresas privadas, tais quais nos casos mais conhecidos, como a Enron, WordCom, Parmalat, Banco Nacional, Banco Jones Santos Neves, por exemplo.

O *Earnings Management* pode ocorrer também no setor público, conforme apresentado no trabalho de Ward, Elder e Katellus (1994), onde muitas das entidades governamentais tiveram ajustes mais significantes em suas contas do que as empresas do setor privado. Esse fato demonstra a necessidade de haver mais pesquisas no setor público principalmente na área contábil.

Todavia, existe uma dificuldade de mensuração de impactos econômicos gerados por ações governamentais. Essa dificuldade aumenta ainda mais se for utilizada a Contabilidade Criativa nos relatórios governamentais, pois com a manipulação, os resultados encontrados por pesquisas não são verdadeiros, principalmente pela distorção dos resultados de indicadores econômicos, sociais e tributários.

Assim sendo, em um cenário sem restrições éticas, morais e legais, os relatórios contábeis podem conter informações devido ao poder discricionários (livre de restrições, ilimitado) dos gestores públicos ou privados de forma que eles obtenham vantagens pessoais (SHIPER, 1989, citado por CUPERTINO 2006, p. 112).

Para a verificação da veracidade das informações contidas nos relatórios governamentais são realizadas auditorias pela Auditoria Interna e pelos Tribunais de Contas.

Normalmente, são utilizados na auditoria, os testes de observância, também denominados de testes de controle ou testes de aderência, com o objetivo de verificar se os controles internos são suficientes e observados. São utilizados também os testes substantivos (obtenção de evidências suficientes sobre a exatidão das transações e saldos das demonstrações contábeis) de modo que o auditor possa dar seu parecer sobre as informações contábeis auditadas (CUNHA E BAUREN, 2006).

Entretanto, não se pode deixar de alertar que existem limitações relacionadas com os procedimentos de auditoria. Essas limitações segundo Cunha e Bauren (2006, p. 68) são devidas ao fator tempo, a complexidade das organizações, ao custo do trabalho de auditoria e a qualidade do trabalho prestado, o que leva à necessidade de se estabelecer exame por amostragem.

Além das limitações citadas têm-se ainda as relacionadas com a pressão que é exercida sobre o auditor, principalmente devido à sua reputação pessoal e profissional (qualidade da auditoria). Acrescenta-se ainda o fato do poder do cliente ser maior do que o auditor, influenciando nos resultados da auditoria (perícias, ajustes de auditoria). Esses fatores podem fazer com que o auditor não tenha independência para divulgar seu parecer e violar padrões profissionais (DONALD e GIROUX, 1992; WARD, ELDER e KATTELLUS, 1994).

Diante do exposto, o presente trabalho tem a seguinte questão de pesquisa: A contabilidade criativa está presente nos relatórios governamentais do Estado do Espírito Santo e do Rio de Janeiro? O propósito desse trabalho é verificar se a contabilidade criativa é utilizada para divulgação dos resultados do Governo do Estado do Espírito Santo e do Rio de Janeiro no que tange as aplicações em saúde e educação, mandamento constitucional, obrigatório e vinculado a arrecadação de tributos.

Como relevância do tema, segue-se a afirmação de Stolowy e Breton (2003) citado por Zendersky (2005) “Atualmente, a manipulação contábil tem sido objeto de pesquisa em vários países, dentre os quais se destacam Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Reino Unido,

Finlândia e França”. Entretanto, são poucos os estudos relacionados com os relatórios governamentais.

Além disso, o estudo pode se um incentivo à discussão sobre a contabilidade pública, de modo que está se torne fonte de informações econômicas, sociais e fiscais, ajudando a reduzir a assimetria informacional entre principal (contribuintes) agente (gestor público).

Assim, espera-se contribuir com esse trabalho, para que se desperte o interesse em se avaliar o desempenho dos gestores nas três esferas de governo, inclusive com comparações entre Estados e Municípios, respeitando-se as heterogeneidades de cada ente federado. Espera-se, assim, que os recursos coletivos possam ser utilizados de forma correta e transparente, contribuindo para a geração de riquezas e bem estar social, permitindo ainda uma análise político-econômico e social, afinal, segundo Santos e Grateron (2003, p. 7) “[...] a Contabilidade criativa... vem ganhando cada dia uma maior presença na informação contábil das empresas”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para Zandersky (2005, p. 27) um dos primeiros estudos sobre o *Earnings Management* ou Contabilidade Criativa foi feito em 1953, por Hepworth. No Brasil, normalmente é citado Martinez (2001).

A Contabilidade Criativa, nos Estados Unidos, faz parte do currículo escolar, desde 2003, após a descoberta de balanços maquiados como os da *Enron* e *WordCom* [no Brasil temos o caso do Banco Nacional e da Parmalat].

Já o *American Institute for Certified Public Accountants* a partir de 2004 passou a realizar como teste um balanço maquiado para os pretendentes ao certificado. O objetivo é que os estudantes percebam quando estiverem diante de relatórios financeiros onde as informações possam ter sido manipuladas (ESTUDO..., 2002).

Em termos de definição ainda não se chegou a um consenso. Existe uma linha que a caracteriza como uma fraude contábil; existe outra linha que a caracteriza como uma abordagem que aproveita as lacunas legais, e para alguns é uma técnica contábil.

Entretanto, o objetivo é sempre o de informar um resultado desejado, e não o real, ou seja, os resultados são manipulados de modo a esconder a ineficiência econômica da empresa e/ou do(s) gestor(es).

2.1 *Earnings Management*

A expressão *Earnings Management* ou *Contabilidade Criativa* são tidas como sinônimas por Santos e Grateron (2003, p. 7) quando citam:

[...]. De um lado a palavra *management*, que em português significa gerência ou manuseio, e, por outro, a palavra *earnings*, cujo significado é, fundamentalmente, o resultado. Assim, *earnings management* pode ser entendida como gerenciamento ou manuseio dos resultados, com a intenção de mostrar uma imagem diferente (estável no tempo, melhor ou pior) da entidade. Diversos autores têm escrito sobre a tênue barreira que separa a chamada **Contabilidade Criativa** da fraude contábil, ressaltando-se inclusive que alguns desses autores as tratam como sinônimas.

Para Santos e Grateron (2003, p. 15) a utilização de práticas de contabilidade criativa nas demonstrações contábeis pode ser um problema técnico, legal ou ético.

Normalmente pelo menos um desses componentes está presente. Esse fato pode ocorrer porque os agentes econômicos podem procurar o melhor para si, em termos econômicos. Isso faz com que muitas das vezes não seja levada em consideração restrições quanto a valores éticos,

justiça, distribuição social, por exemplo. Assim, normalmente a restrição fica sendo o sistema legal (IUDÍCIBUS, MARTINS e CARVALHO, 2005, p. 14).

No Brasil, segundo a Constituição Federal de 1988, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios. Ainda segundo a Constituição Federal de 1988, qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária, seja no controle interno ou controle externo. Além desses controles citados, qualquer cidadão também pode denunciar irregularidades ou ilegalidades aos Tribunais de Contas.

Entretanto, há de se destacar que os Tribunais de Contas são órgãos técnicos. Entretanto, são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, que é um órgão político. Assim sendo, pode ter sentido pejorativo, ou seja, compreendendo as ações, comportamentos, intuitos, manobras, entendimentos, tendo como objetivo o favorecimento de pequenos grupos e não de toda a coletividade, ou pode atender ao interesse coletivo. Entretanto, em ambos os casos existem dificuldades para se verificar o impacto econômico das decisões tomadas. Neste contexto, pode a decisão a decisão política, baseada em interesses pessoais ou de grupos de interesse (Olson, 1973) sobrepujar às decisões técnicas, favorecendo ao uso da Contabilidade Criativa.

Assim sendo, pode-se não estar obedecendo aos princípios constitucionais como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, definidos na própria Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar 101/2000.

Nesse sentido, para Fuji e Carvalho (2005) Contabilidade Criativa ou *Earnings Management* é o gerenciamento de resultados contábeis dentro dos limites legais, dadas à discricionariedade e a flexibilidade permitidas pelas normas e práticas contábeis, portanto, corroborando com Santos e Grateron (2003).

Santos e Grateron (2003, p. 9) citam também que a Contabilidade Criativa ao manipular as informações contábeis, com o intuito de propiciar uma realidade esperada, mascara o desempenho econômico-financeiro das empresas. Essa ação, por sua vez propicia alterações em itens que acabam por mascarar a apuração de índices ou coeficientes, calculados com base nas demonstrações contábeis.

Fuji e Carvalho (2005) exemplificam possíveis casos de manipulação de contas presentes nos relatórios contábeis, como registro de vendas fictícias, antecipação documental da data de realização das vendas e superestimação de estoques pelo registro de inventário fictício.

Para Martinez (2001), complementado por Santos e Grateron (2003, p. 13) pesquisas empíricas realizadas em países chamados “do primeiro mundo” destacam que, dentro das principais motivações para manipulação contábil, os incentivos econômicos, tanto para os gestores como para as próprias empresas, são os mais frequentes impulsionadores da contabilidade criativa. Entre os incentivos mais comuns podem-se mencionar os seguintes exemplos:

1. Obtenção de benefícios diretos sobre os resultados alcançados, margens das vendas, participação no mercado, como por exemplo, o de preservar o cargo;
2. Obtenção de concessões, bonificações e prêmios extras;
3. Melhoria da imagem para inclusão no mercado financeiro (bolsas de valores e financiamentos externos);
4. Obtenção ou manutenção de subvenções para a indústria, ramo de atividade ou setor;
5. Alcançar medidas de proteção das agências governamentais e organismos internacionais de financiamento;
6. Obtenção de benefícios fiscais através da isenção e redução das bases de tributação;
7. Controle de dividendos; e

8. Estratégias competitivas e de mercado, além de outras não menos importantes. Parece que será muito difícil justificar a boa intenção dos gestores ou profissionais da contabilidade no sentido de manipularem dados que busquem uma suposta “imagem mais fidedigna do patrimônio”.

Havendo a probabilidade de ocorrência de Contabilidade Criativa, a informação contábil não poderia ser mais utilizada. Ela estaria enviesada e não poderia atender às finalidades descritas por Iudícibus, Martins e Carvalho (2005, p. 8), como “[...] instrumento de avaliação da entidade e de seus gestores, da prestação de contas destes e como insumo básico para a tomada de decisões dos agentes econômicos, tanto internos como externos à entidade”.

2.2 Governo E Contabilidade Criativa

Com as crises do petróleo em 1973 e 1979, que ao afetar ofertas e demandas, propiciou impactos nas receitas correntes líquidas dos Estados, o que promoveu a necessidade de redefinição do papel do Estado e aumento da necessidade de controle sobre os gastos públicos, principalmente na área social. Para essa consecução foram introduzidos padrões gerenciais na administração pública (*managerialism ou public management*), inicialmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e posteriormente e gradualmente na Europa Continental e Canadá (ABRUCIO, 1997).

Na Nova Zelândia, segundo Siqueira (2005), a implantação da *public management* teve como principais objetivos: *i*) melhora da produtividade; e *ii*) assegurar maior liberdade e flexibilidade para uma administração efetiva e, ao mesmo tempo, assegurar que os administradores sejam os responsáveis em última instância pelo desempenho do governo. Isso exige clareza dos objetivos que se pretende atingir, o foco do controle dos gastos em determinados aspectos do processo (principalmente nos insumos utilizados).

Entretanto, segundo Ingram, Raman, e Wilson (1989) muito pouco do conteúdo da informação contábil do setor governamental contida nos relatórios governamentais é conhecida ou estudada. O fato está na conclusão em que chegaram: não pudemos identificar qualquer reação de mercado significativa à liberação de relatórios governamentais anuais, evidenciando que eles não carregam informação significativa para unir os investidores na hora da liberação dos relatórios. Entretanto, é possível que as informações contidas nos relatórios governamentais possam ser úteis a investidores em outros assuntos.

Esse fato pode ser devido ao mercado não confiar nas informações contábeis contidas nos relatórios governamentais, fato que é corroborado pelo número de ajustes de auditoria presentes no setor governamental e que são significantes na função de auditoria. A natureza destes ajustes de auditoria pode ser de interesse futuro aos investidores e funcionários do governo que confiam em demonstrações financeiras municipais, e auditores avaliando o risco de compromissos de auditoria municipais (WARD, ELDER e KATTELUS, 1994).

Assim, os indicadores de desempenho baseados somente em receitas e despesas públicas não podem ser utilizadas como medidas de desempenho, pois ambas pode ser manuseadas de modo a produzir resultados favoráveis ao gestor público.

Esse fato faz com que analistas financeiros profissionais não discutam e publiquem relatórios anuais projetados para as esferas governamentais, pois podem não ter confiança nos dados que são divulgados e não é evidenciado impacto dos relatórios governamentais anuais no mercado financeiro, resultado esse, encontrado no trabalho de Ingram, Raman e Wilson (1989).

Portanto, o *earnings management* não ocorre somente em empresas privadas, como a Enron, WordCom, Parmalat, Banco Nacional, Banco Jones Santos Neves, dentre outros. Pode ocorrer também no setor público.

Nos Estados Unidos, na década de 70, foi descoberta práticas de Contabilidade Criativa nos relatórios financeiros governamentais, o que acabou contribuindo para as crises fiscais de Nova Iorque e outras cidades. O fato foi detectado devido ao governo ter superestimado as receitas e subestimado as despesas (DONALD E GIROUX, 1992).

Na Nova Zelândia segundo Siqueira (2005), havia problemas nas informações contábeis, pois não havia registros detalhados de ativos possuídos e adquiridos pelo setor público e dos custos totais envolvidos na produção de bens e serviços ofertados.

Este fato foi relatado também no Brasil por Silva (2007) onde demonstrou que a União faz uso da chamada despesa figurativa, ou seja, não há saída efetiva de bens numerários, mas se tem contrapartida na receita.

Esses fatos ocorrem porque é difícil a mensuração dos impactos econômicos gerados pelas despesas governamentais, e pelas receitas tributárias auferidas, fatores que facilitam a presença da Contabilidade Criativa nos relatórios governamentais.

Esse fato se agrava porque o desempenho dos gestores públicos é feito pela relação entre receita e despesas, de acordo com a Lei 101/2000. Entretanto, a relação entre despesas e receitas não é uma variável sensível ao crescimento econômico. Ambas podem ser manipuladas pelos gestores públicos (*public management*).

Quanto à divulgação dos relatórios governamentais, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 70, parágrafo único, define que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº. 101 de 4 de maio de 2000, amparada pela Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II, do Título VI, Artigo 163, estabelece em seu Artigo 1º sobre as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, descreve:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Neto *et al* (2005) “[...] na administração pública, as contas públicas abrangem todos os registros e demonstrativos produzidos, publicados ou não, concernentes ao passado e ao futuro, relativos ao uso dos recursos públicos”.

E cita como exemplos:

a) em termos de planejamento, abrange a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

b) Entre os demonstrativos contábeis, estão incluídos os elaborados em atendimento à Lei nº. 4.320/64 e à Lei Complementar nº. 101/00 (LRF) e outros exigidos pelos Tribunais de Contas.

c) Os demonstrativos de custos, baseados no sistema de custos exigido pelo artigo 50 da LRF também compõem as contas públicas, embora ainda pouco praticadas.

Com relação aos gastos com educação a Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 212 determina que seja aplicado pelos Estados 25% (**vinte e cinco por cento**) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Se a relação despesas e receitas podem ser manipuladas pelos gestores, fica a evidência

de que a Constituição Federal pode não estar sendo cumprida, o que proporciona maior custo social, conforme relatado por Varsano (1997).

Em relação à Saúde, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 195, alínea III e Art. 198, alínea III, parágrafos 1º e 2º determinam que seja aplicado recurso mínimo sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e recursos de que tratam os art. 157 e 159. Pela Emenda Constitucional nº. 29 de 14/9/2000, art. 77, inciso II ficou definido a aplicação mínima de 12% (**doze por cento**) do produto de arrecadação a que se refere p art. 155 e recursos de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea ‘a’, e inciso II.

A Lei nº. 10.028/00 alterou o Código Penal quanto aos crimes fiscais, em seu artigo 5º, inciso I, caracteriza a não divulgação de relatórios contábeis (particularmente do Relatório de Gestão Fiscal) como infração administrativa contra as leis de finanças públicas.

Nos termos do § 1º, “A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal” (NETO et al., 2005).

Entretanto, existe como já citado, a predominância em nossa cultura, da forma sobre a essência, proveniente do direito romano, além da predominância de decisões políticas, pelo Poder Legislativo, que normalmente não pode ser mensurada economicamente, devido à falta de informações tempestivas, sobre as decisões técnicas, provenientes dos Tribunais de Contas, auxiliares do Poder Legislativo. As decisões políticas favorecem, conforme já discutido, o favorecimento de interesses pessoais ou mesmo de grupos de interesses, sob a alegação do favorecimento da coletividade.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

As informações para o desenvolvimento desse trabalho foram obtidas nas Secretarias de Fazenda de cada Estado, compreendendo os anos de 2004 a 2006. O *framework* utilizado é o *Earnings Management*.

A discussão está relacionada Contabilidade Criativa e a aplicação de recursos na Educação e na Saúde por parte do Estado do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, cujo parâmetro é definido pela Constituição Federal Brasileira de 1988. A Constituição Federal de 1988, art. 155, estabelece a aplicação mínima de 25% (vinte e cinco por cento) na Educação e de aplicação mínima de 12% (doze por cento), e segundo Emenda Constitucional nº. 29, de 14/9/2000 da arrecadação de impostos e recursos tratados nos artigos 157 e 159, inciso I, alínea ‘a’, e inciso II, conforme já discutido.

Na Tabela 1, tem-se duas receitas relacionadas com a Educação. Uma receita refere-se à divulgada nos Relatórios Governamentais e a receita real, sem a utilização da Contabilidade Criativa. Entre elas existem em função do FUNDAP, que é retirado da base de cálculo para a Educação.

Esse fato não poderia ocorrer já que o FUNDAP utiliza o ICMS importação como instrumento gerador de recursos. Portanto, deveria fazer parte da base de cálculo dos gastos com educação e saúde. Além disso, segundo o artigo 155 da Constituição Federal de 1988, sua alíquota não poderia ser inferior à previstas para as operações interestaduais, o que define o valor total arrecadado como base para cálculo desses gastos.

Tabela 1. Planilha Comparativa Relatório Governamental Área da Educação.

Descrição	DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE					
	2006	2005	2004	2006	2005	2004
	ESPÍRITO SANTO			RIO DE JANEIRO		
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	3.903.393	3.621.771	2.888.588	15.401.418	13.903.680	13.408.276
Receita de Impostos (após dedução do FUNDEF)	4.605.664	4.205.126	3.331.561	18.717.586	16.886.960	16.382.284
Receita Resultante do ICMS	4.217.249	3.875.702	3.025.151	14.819.574	13.395.818	13.121.063
Receita Resultante de Outros Impostos	388.415	329.424	306.410	3.898.012	3.491.142	3.261.221
Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECP				1.562.880	1.419.247	1.337.740
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	675.061	666.996	567.670	906.728	859.512	737.247
(-) Transferências Constitucionais	1.377.332	1.250.351	1.010.643	4.222.896	3.842.792	3.711.255
DESPESAS LIQUIDADAS COM ENSINO POR VINCULAÇÃO	830.978	819.415	715.922	3.282.224	3.301.135	3.034.922
VINCULADAS ÀS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS	402.006	379.496	300.677	2.121.498	2.210.467	1.957.335
VINCULADAS AO FUNDEF, NO ENSINO FUNDAMENTAL	378.817	406.516	348.201	693.466	673.618	655.097
VINCULADAS À CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	33.115	18.230	56.786	146.619	138.384	203.464
FINANCIADAS COM OUTROS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	17.040	15.173	10.258	320.641	278.666	219.026
PERDA NAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEF	244.825	141.418	90.620	1.084.998	950.368	905.963
TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS P/ FINS DE LIMITE	1.025.648	927.430	739.498	3.899.962	3.834.453	3.518.395
RESULTADO DA APLICAÇÃO						
MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - (XVI / I) CAPUT DO ARTIGO 212 DA CF/ 88	26,28%	25,61%	25,60%	25,32%	27,58%	26,24%
GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NA RECEITA - Parcela da Receita (ICMS) Vinculada a Incentivo Financeiro - FUNDAP- Excluída da base de cálculo	870.151	751.917	704.308			
GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NA DESPESA - Parcela Acrescida a Despesa da Contribuição Patronal.				323.327	427.979	311.046
NOVO RESULTADO DA APLICAÇÃO						
MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - (XVI / I) CAPUT DO ARTIGO 212 DA CF/ 88	21,49%	21,20%	20,58%	23,22%	24,50%	23,92%

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, de cada Estado. Valores em Reais.

A tabela 1, acima, apresenta o resumo do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, do Estado do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, demonstrativo obrigatório nas publicações bimestrais dos governos, para atendimento a Lei 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como o estudo é inicial e exploratório estes dois Estados foram estudados o que torna o estudo interessante, já que 100% da amostra apresentaram uma característica de gerenciamento de resultado.

Fato notório é que embora a Constituição Federal de 1988 defina os investimentos em Saúde e Educação por parte dos Estados, os Tribunais de Contas dos Estados estudados tem aceitado as adequações, segundo as evidências, embora inconstitucionais, ou seja, aprovam-se desvios daquilo que foi determinado constitucionalmente.

Entretanto, há que se destacar que no Artigo 74 da Constituição Federal de 1988, está estabelecido que os responsáveis pelo controle interno e os cidadãos são parte legítima, para na forma da lei denunciar irregularidades ou ilegalidades. Na parte que cabe ao controle interno, cabe ainda a responsabilidade solidária. Entretanto, não ficou claro se a responsabilidade solidária é aplicada aos responsáveis pelo controle das contas governamentais, nos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, nestes, quando houver.

No caso do Espírito Santo, conforme nota explicativa do relatório governamental, parte da receita foi retirada da base de cálculo e direcionada para pagamento do incentivo financeiro –

FUNDAP – vinculando imposto à despesa, evidenciando uma ação de gerenciamento de resultados.

Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, observa-se que foi adicionada à despesa com educação nos anos de 2004, 2005 e 2006, parcela da despesa de contribuição patronal, reduzindo a aplicação, conforme determina a Constituição Federal de 1988, em Educação. Essa redução no valor devido à Educação ocorreu devido ao fato de que a despesa fora acrescida diretamente e não em percentual. Os valores representam um total de R\$ 1.062.352 (Um bilhão, sessenta e dois milhões e trezentos e cinquenta e dois mil reais) a menor, do que é determinado constitucionalmente.

No caso do Rio de Janeiro, é adicionada a despesa com a educação, a contribuição patronal da previdência social, valores que estão fora da função educação (conforme nota explicativa do demonstrativo), mas que por algum motivo pertencem a esta função.

Portanto, os resultados evidenciam a prática de gerenciamento de resultados, nos relatórios governamentais, diante de um quadro agravante, já que a Constituição Federal de 1988 não está sendo respeitada, no que se refere à educação. Os Tribunais de Contas dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, nas pessoas responsáveis pelo controle externo e interno, e o Poder Legislativo, deveriam assumir a responsabilidade solidária diante desses gerenciamentos de resultados.

Esses resultados demonstram que a Educação apesar de ser considerada importante para o desenvolvimento econômico e social, fato contido no próprio montante a apropriar, definido na Constituição Federal Brasileira de 1988, ainda não foi reconhecida e cumprida pelos gestores públicos, dos Estados estudados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho foi realizada uma pesquisa exploratória sobre o gerenciamento de resultados (*earnings management*) nos Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro, no período de 2004 a 2006.

Essa pesquisa tem suas limitações em função do número de Estados analisados que não nos permitiram utilizar ferramentas estatísticas que nos permitisse uma análise mais profunda do gerenciamento de resultados e da utilização de Contabilidade Criativa em prol desses resultados almejados.

Entretanto, esse trabalho cumpre seu papel que é o de evidenciar a existência de gerenciamento de resultados na administração pública. Torna-se ainda mais importante esse resultado porque o gerenciamento de resultados acontece diante de uma Constituição Federal, que é a Carta Magna.

Assim, se existem gerenciamento de resultados e utilização de Contabilidade Criativa nessas condições, não é de se duvidar da afirmação de Ingram, Raman e Wilson (1989) de que a informações contábeis presentes nos relatórios governamentais são poucas estudadas e consequentemente conhecidas.

Esse fato provavelmente ocorre diante da dificuldade de se utilizar informações que sejam manipuladas, fornecendo índices mascarados, que dificultam a interpretação real dos dados contidos nesses relatórios para utilização no setor privado. Talvez por isso as informações mais relevantes sejam os sinais percebidos através de discursos e ações do que as informações contidas nos próprios relatórios governamentais.

Isso faz com que seja maior a ação de pessoas dentro do governo com tráfego de influência e que acabam aumentando a probabilidade de que existam ações de desvio de verbas públicas, de aumento de custos sociais e econômicos, penalizando os principais (contribuintes).

A existência de Contabilidade Criativa não é nova. Entretanto, ela é vista como parte integrante da Administração Privada, que pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Na Administração Pública ela é pouco estudada porque parte-se do princípio de que tudo esteja sendo feito de acordo com as determinações legais.

Entretanto, esse estudo serve de alerta, já que em apenas dois Estados analisados, encontrou-se um montante de R\$ 1.643.943 (Hum bilhão, seiscentos e quarenta e três milhões, novecentos e quarenta e três mil) que não fora aplicado na Educação, tendo outra destinação orçamentária.

Nesse sentido, os resultados evidenciam o gerenciamento de resultados, presentes nos relatórios financeiros governamentais. Portanto, atitudes de *Earnings Management* estão presentes também na Administração Pública, mesmo estando todas as suas atividades normatizadas por leis e decretos, com órgãos específicos de controle interno e externo.

Assim, espera-se que esse trabalho contribua com uma maior discussão sobre esse tema na administração pública, pois é de interesse social, político e econômico e somente poderá ser alterado se o principal (contribuinte) exigir transparência do agente (administrador público), utilizando para isso meios legais, de modo que possa favorecer.

Portanto, quanto à abordagem macroeconômica, Iudícibus, Martins e Carvalho (2005, p. 14-15) citam que “A sociedade estará mais bem servida se a contabilidade apurar o resultado econômico mais correto possível, à luz da melhor técnica que se possa dispor, do que perseguir um resultado desejado. Nesse aspecto, estar-se-ia a manipular a contabilidade...”.

5 REFERÊNCIAS

ABRUCIO Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: **Cadernos ENAP**; n. 10, 1997.

ALMEIDA, Bruno José Machado de. Análise comparativa das filosofias de auditoria. São Paulo: **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, n. 37, p. 85–102, Jan./Abr. 2005.

_____. Auditoria e sociedade: o diálogo necessário. São Paulo: **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, n. 34, p. 80–96, Jan./Abr. 2004.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais, e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. Brasília: **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, Out/dez 2005.

BANCKER, Rajiv D.; COOPER, William W.; POTTER, Gordon. A Perspective on research in Governmental Accounting. **The Accounting Review**, v. 67, n. 3, July 1992, p. 496-510.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Editada por Antonio de Paulo. 13ª edição. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

CUNHA, Paulo Roberto da; BAUREN, Ilse Maria. Técnicas de amostragem utilizadas nas empresas de auditoria independente estabelecidas em Santa Catarina. São Paulo: **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, n. 40, p. 67–86, Jan./Abr. 2006.

CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves da; RIBEIRO, Maisa de Souza; SANTOS, Arioaldo dos. A demonstração do valor adicionado como instrumento de mensuração da distribuição da riqueza. São Paulo: **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, n. 37, p. 7–23, Jan./Abr. 2005.

CUPERTINO, César Medeiros. Earnings management: estudo de caso do banco nacional. São Paulo: **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, n. 41, p. 110–120, Maio/Agosto 2006.

DEIS JR, Donald R.; GIROUX, Gary A. Determinants of Audit Quality in the Public Sector. **The Accounting Review**, v. 67, n. 3, July 1992, p. 462-479.

EISENHARDT, Kathleen M.; Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, 1989, v. 14, n. 1, 57-74.

ESTUDO de contabilidade criativa é disciplina em universidades dos EUA. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 09/02/2007.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2006.

FRANCO, Gustavo H. B. **Novos truques para as contas externas**. São Paulo: Jornal do Brasil, 2000.

FUJI, Alessandra Hirano; CARVALHO, Luiz Nelson Guedes de. **Earnings Management no contexto bancário brasileiro**. Disponível em: <<http://www.congressoeac.locaweb.com.br.pdf>>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2007.

INGRAM, Robert W.; COPELAND, Ronald M. Municipal accounting information and voting behavior. **The Accounting Review**, v. 56, n. 4, October 1981.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; CARVALHO, Nelson de. Contabilidade: aspectos relevantes da epopéia de sua evolução. São Paulo: **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, n. 38, p. 7–9, Maio/Agosto 2005.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da contabilidade**. 6º edição. São Paulo: Atlas, 2000.

NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo E. V. **Contabilidade básica e estruturas das demonstrações financeiras**. São Paulo: Frase, 2004.

MELO, Marcus André de; AZEVEDO, Sergio de. O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período 1994 a 1998. Brasília: **Cadernos ENAP**, n. 15, 1998.

LRF- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda, 2006. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp>. Acesso em: 12 de janeiro de 2006.

MARTINEZ, Antonio Lopo. **Gerenciamento dos resultados contábeis**: Estudo empírico das companhias abertas brasileiras. São Paulo: FEA/USP, 2001.

NETO, Orion Augusto Platt; CRUZ, Flávio da Cruz; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. CONGRESSO USP – CONTABILIDADE E FINANÇAS, 5, 2005, São Paulo. Disponível em: <<http://www.congressoeac.locaweb.com.br.pdf>>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2007.

PAES, Nelson Leitão; BUGARIN, Mirta Noemi Sataka. Parâmetros tributários da economia brasileira. São Paulo: **Estudos Econômicos - FEA-USP**, v. 36, n. 4, p. 699-720, Out./Dez. 2006.

PARKER, Colin. Thought Processes in Creative Accounting. **The Accounting Review**, v. 33, n. 3, p. 441-444, jul. 1958.

SANTOS, Ariovaldo dos; GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Contabilidade criativa e responsabilidade dos auditores. São Paulo: **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, n. 32, p. 7-22, maio/agosto 2003.

SANT’ANNA, José Mário Bispo. **Os efeitos dos Gastos Públicos sobre o PIB: um estudo empírico nos Municípios do Estado do Espírito Santo**. Dissertação de mestrado, 2006.

STN - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (Ministério da Fazenda). **Comunicado**. Brasília: Ministério da Fazenda, 5 de junho de 2001.

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli de (org.). **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia**. Brasília: IPEA, 2005.

VARSANO, Varsano; PESSOA, Elisa de Paula; SILVA, Napoleão L. C. da; AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim; RAIMUNDO, Julio Cesar Maciel. **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1998.

WALLACE, Wanda A.; Internal control reporting practices in the Municipal sector. **The Accounting Review**, v. 56, n. 3, Jul. 1981.

WARD, D. Dewey; ELDER, Randal J.; KATTELUS, Susan C. Further Evidence on the determinants of municipal audit fees. **The Accounting Review**, v. 69, n. 2, p. 399-411, 1994.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO. **Normalização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos: guia para alunos, professores e pesquisadores da UFES**. 6º ed. Ver. e ampl. Vitória: Biblioteca Central, 2002.

_____. **Guia para normalização de referências: NBR 6023**. 2º ed., Vitória: Biblioteca Central: 2002.

ZENDERSKY, Humberto Carlos. **Gerenciamento de resultados em Instituições financeiras no Brasil – 2000 a 2004**. Dissertação apresentada ao Departamento de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2005.