

# RELAÇÃO ENTRE EVIDENCIAÇÃO CONTÁBIL DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS E ASSIMETRIA INFORMACIONAL

## RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC INVESTMENT ACCOUNTING DISCLOSURE AND INFORMATION ASYMMETRY

### **Leonardo Silveira do Nascimento**

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Endereço: R. Frei Caneca 218, apto. 702, CEP 88025-000 – Florianópolis-SC, Brasil. Fone +55(48) 8834-6497. Email: leosnascimento@yahoo.com.br - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4263440857896022>

### **Sérgio Pereira do Espírito Santo**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Endereço: R; Cap. Romualdo de Barros 450, CEP 88040-600 – Florianópolis-SC, Brasil. Fone +55(48)8405-9564. Email: sergio.pes@hotmail.com - Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8536504602782259>

### **Ernesto Fernando Rodrigues Vicente**

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

Endereço: Campus UFSC, Trindade. CEP 88040-900 – Florianópolis-SC, Brasil. Fone.55(48) 3721 9000 Ramal:6436. Email:e.fernando@cse.ufsc.br-Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4799416054903160>

**Submissão:** 04 Jul. 2011 **Aprovação:** 30 Set. 2012. **Última revisão:** 14 Nov. 2012. **Publicação:** 30 Nov. 2012. **Sistema de avaliação:** *Double blind review*. Centro Universitário UNA, Belo Horizonte - MG, Brasil. Editor geral Prof. Dr. Mário Teixeira Reis Neto, Co editora Profª. Dra. Wanyr Romero Ferreira

### Resumo

No Brasil, nem sempre os demonstrativos contábeis governamentais apresentam informações compreensíveis aos usuários, gerando assimetria informacional, na qual o agente (Governo) possui informações privilegiadas em relação ao principal (cidadão). A Contabilidade Governamental brasileira está distanciada dos princípios e normas contábeis, geralmente aceitos, devido ao enfoque no orçamento público e na execução em detrimento da contabilização integral do patrimônio público. O objetivo deste artigo é demonstrar e mensurar de que maneira as informações contidas nos demonstrativos contábeis da esfera federal brasileira, relacionadas aos investimentos públicos, confirmam a existência da assimetria informacional entre o principal e o agente. Foram analisados os demonstrativos que compõem o Balanço Geral da União, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) nos exercícios de 1995 a 2009. Buscou-se apurar o valor que deveria ser evidenciado, segundo os princípios e práticas contábeis geralmente aceitos e normas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e compará-lo com o valor apresentado nos demonstrativos oficiais. Os resultados apontam que a assimetria, medida com base nas diferenças apuradas, alcançou o valor médio de R\$ 4,71 bilhões (cerca de 0,2 % do PIB) no período analisado. No caso dos investimentos, essa assimetria é agravada pelo fato de que o IBGE utiliza os dados dos balanços publicados, segundo as regras atuais para mensurar a Formação Bruta de Capital Fixo, o que acaba contaminando a

contabilização dos agregados econômicos nas contas nacionais, as quais são largamente utilizadas como parâmetro na condução da política macroeconômica.

**Palavras-chave:** Evidenciação; Assimetria informacional

### **Abstract**

In Brazil, not always the government's financial statements present information comprehensible to users, generating informational asymmetry, in which the agent (government) has inside information in relation to the principal (citizen). The Governmental Accounting is distanced from Brazilian accounting principles and standards generally accepted due to the focus on public budgeting and execution rather than the full accounting of public property. The aim of this paper is to demonstrate and measure how the information in the financial statements of the Brazilian federal, related to public investments, confirm the existence of informational asymmetry between the principal and agent. Were analyzed the statements that comprise the Balance Sheet of the Union, Summary Report of Budget Execution and data from the Integrated System of Financial Administration of the Federal Government (SIAFI) for the years 1995 to 2009. Was sought to determine the value that should be highlighted according to the principles and practices generally accepted accounting principles and standards applied to the Public Sector Accounting and compare it with the value shown in the official statements. The results show that the asymmetry measured based on differences found, reached the average value of \$ 4.71 billion (about 0.2% of GDP) in the period. In the case of investment, this asymmetry is exacerbated by the fact that the IBGE uses balance sheet data published under current law to measure the Gross Fixed Capital Formation, which ends up contaminating the accounting of economic aggregates in national accounts, which are widely used as a parameter in the conduct of macroeconomic policy.

**Keywords:** Disclosure, informational asymmetry

## **1. Introdução**

Os termos “evidenciação” e “divulgação” são distintos, quando utilizados em relação aos demonstrativos contábeis. A divulgação normalmente ocorre em respeito à observação de normas legais ou infralegais que a exigem de forma padronizada e na periodicidade estipulada. Já a evidenciação está relacionada intrinsecamente à transparência da informação contábil, não bastando a simples divulgação nos meios e na forma especificada na legislação, sendo necessário, também, o alcance dos objetivos dessa divulgação, ou seja, a prestação de informações claras, objetivas e transparentes, com o alcance correto e não enviesadas e que atendam as necessidades de informações dos usuários da Contabilidade.

Nesse sentido, nos dizeres de Niyama e Gomes (1996, p. 65), a evidenciação

diz respeito à qualidade das informações de caráter financeiro e econômico sobre as operações, recursos e obrigações de uma entidade, que sejam úteis aos usuários das demonstrações contábeis, entendidas como sendo aquelas que de alguma forma influenciam na tomada de decisões, envolvendo a entidade e o acompanhamento da evolução patrimonial, possibilitando o conhecimento das ações passadas e a realização de inferências em relação ao futuro.

Em relação à divulgação de informações por parte das entidades, Belo e Brasil (2006) afirmam que um mercado eficiente verifica quando os investidores têm informações suficientes para tomar as suas decisões, o que resulta em uma correta precificação dos ativos. Por outro lado, a inexistência de um mercado eficiente é explicada pela assimetria

informacional, que ocorre quando a capacidade do investidor de monitorar o trabalho e o comportamento do gestor fica limitada, restrita ou interrompida por outros fatores conhecidos apenas pelo gestor (AKDERE e AZEVEDO, 2006).

Jensen e Meckling (1976) apontam a assimetria informacional como uma das justificativas para a existência dos conflitos de agência. Os problemas advindos da relação entre agente e principal, traduzida nos conflitos de interesse entre as duas partes, que são os chamados conflitos de agência, são abordados na teoria da agência, que define a relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas - o principal - contrata outra pessoa - o agente - para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente.

No setor público, também é verificada a existência dos conflitos de agência oriundos da assimetria informacional, uma vez que

Ao observar o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, pode-se verificar claramente a existência de uma relação de agência, devido à presença de três condições básicas: i. o agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados; ii. a ação do agente afeta o bem-estar das duas partes e; iii. as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional (MACÊDO, 2008, p. 133).

O cidadão pode ser comparado a um “investidor” que entrega seu capital (tributos) a um agente, representado pelo gestor público. O gestor deve prestar contas aos cidadãos da aplicação dos recursos coletados e utilizados na condução das políticas públicas. Ocorre que nem sempre essa informação é prestada de maneira clara, gerando, assim, assimetria informacional.

Com a evolução dos meios de comunicação e a conseqüente ampliação do acesso à informação, não só por meio de uma imprensa mais ágil, mas também pela popularização da *internet*, os cidadãos estão pressionando cada vez mais os governantes por uma melhor alocação de recursos. Entretanto a forma como são apresentadas as informações sobre os gastos governamentais, muitas vezes, só permite o alcance de um pequeno número de cidadãos que estão capacitados a interpretar os demonstrativos contábeis.

O objetivo deste trabalho, portanto, é o de demonstrar, com base na teoria contábil, de que forma as informações contidas nos demonstrativos contábeis governamentais atuais da esfera federal brasileira, em especial as relacionadas aos investimentos públicos, contribuem para o agravamento da assimetria informacional e dos conflitos de agência entre o cidadão e o gestor público.

## **2. A relação entre a evidenciação contábil no setor público governamental e os conflitos de agência**

Segundo Aboody e Kaznik (2000), as entidades costumam privilegiar a evidenciação de informações que irão impactar positivamente na sua relação com os usuários externos (*stakeholders*) e, assim, as divulgam tempestivamente. Por outro lado, as informações ditas “ruins” são mitigadas ou omitidas nos demonstrativos contábeis.

Moonitz (1962) afirma que os demonstrativos contábeis deveriam evidenciar o que for necessário, a fim de não torná-los enganosos. Em complemento ao entendimento que se limita a assumir que uma informação somente deve ser verdadeira, sem se preocupar com a sua qualidade, apresenta-se Niyama e Silva (2008), que partem do princípio de que quanto

melhor a informação, melhor a qualidade da decisão. Nessa última visão, não basta que os demonstrativos reflitam a realidade, sendo necessário também que apresentem informações com qualidade suficiente para subsidiar as decisões dos gestores.

De fato, a transparência e a qualidade das informações são de fundamental importância. Segundo Martinez (2005), a ampla divulgação de informações, além de trazer benefícios a investidores, analistas e sociedade, traz benefícios à própria companhia, pois se presume que quanto maior a qualidade e a transparência das informações prestadas ao mercado, maiores serão as chances de atração de investimentos com baixo custo de capital. Além disso, esse comportamento tem o condão de diminuir as pressões externas e submeter o gestor ao escrutínio dos demais agentes envolvidos com a entidade.

No âmbito do setor público, a transparência é exigida, na medida em que as partes interessadas têm confiança nas ações e nos processos de tomada de decisão e na gestão das atividades das entidades do setor público, sendo, portanto, um dos princípios fundamentais das boas práticas de governança corporativa (IFAC, 2001).

A governança corporativa, na concepção de Marques (2007), pode ser descrita como um conjunto de mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma entidade e que também pode ser concebida como um conjunto de regras que visam a minimizar os problemas de agência. Sob a primeira perspectiva, verifica-se a autorregulação, com o intuito de equilibrar as pressões internas e externas e melhorar o desempenho da entidade, através de uma gestão responsável e transparente. Já a segunda atribui à governança o papel de amenizar os conflitos entre agente e principal, explicados pela teoria da agência.

A teoria da agência busca explicar o que ocorre quando há a separação entre propriedade e controle nas modernas corporações, quando passa a existir ação entre dois indivíduos: o principal e o agente. Uma relação de agência existe, quando uma parte delega a responsabilidade de tomada de decisão a uma segunda parte, mediante uma recompensa.

Davis e Thompson (1994) asseveram que a revolução gerencial das companhias do século XX, resultante da separação da propriedade e da direção, transferiu o controle efetivo dos acionistas para os gerentes profissionais. Estabeleceu-se, assim, uma relação de agência entre dois agentes, outorgante e outorgado, fundamentada na contratação de decisões que maximizem o valor do empreendimento, a riqueza dos acionistas e o retorno dos seus investimentos. Por outro lado, os gestores possuem alguns interesses, que buscarão maximizar, e estes podem se contrapor aos desejos dos investidores, gerando os chamados conflitos de agência.

Segundo Andrade e Rossetti (2006), as razões que justificam a existência dos conflitos de agência são explicadas por dois axiomas: o de Klein e o de Jensen e Meckling. O axioma de Klein parte do pressuposto de que não existem contratos completos, os quais são minimizadores de custos relacionados aos conflitos de interesses entre gestores e acionistas. Assim,

Os contratos completos são praticamente impossíveis, por três razões: i. O grande número de contingências possíveis no número dos negócios; ii. A multiplicidade de reações a essas contingências; e iii) A crescente frequência com que as contingências imprevisíveis passaram a ocorrer. Já o axioma de Jensen e Meckling se fundamenta na inexistência do agente perfeito, decorrente do fato de a força do interesse próprio do gestor sempre se sobrepor ao interesse de terceiros (ANDRADE; ROSSETTI, 2006, p.86 ).

No âmbito do setor público, verifica-se a existência e a interrelação entre os dois axiomas, o dos contratos imperfeitos e do agente imperfeito, pois há o relacionamento entre o principal (cidadão) e o agente (gestor público), em que o agente serve o principal, conforme as condições estabelecidas em contratos. Ressalte-se que, nesse caso, alguns interesses do principal, como, por exemplo, uma menor carga tributária, maior qualidade no serviço público, também podem estar em oposição aos interesses do agente.

Nesse contexto, pode-se assumir que uma das principais contrapartidas por parte do gestor público, no sentido de reduzir as pressões do principal, é a prestação responsável de contas (*accountability*). O cidadão bem informado em relação às ações governamentais tende a buscar uma maior participação nas políticas públicas por meio dos instrumentos democráticos colocados à sua disposição e, com isso, ocorre a diminuição dos conflitos de agência. Além do fato de que uma maior transparência acaba por fornecer maior legitimidade às políticas públicas. Nos dizeres de Pimenta (1998), o princípio da transparência impõe-se como fundamental para substituir controles meramente burocráticos por controles sociais.

Um exemplo seria o caso do governo aumentar a carga tributária. Quando não há transparência, o cidadão mostra-se insatisfeito com essa decisão com o argumento de que não há uma contrapartida efetiva na forma de serviços de qualidade. Se, por outro lado, o governo tem um elevado nível de transparência em seus atos e presta contas sobre as razões que o levaram a aumentar a carga tributária, o cidadão, provavelmente, ainda mostrar-se-á insatisfeito, mas diminuirá consideravelmente a pressão deste sobre o governo. Um exemplo, seria o Governo justificar o aumento na carga tributária pela comprovação do aumento de gastos com infraestrutura, o que irá refletir em todo o setor produtivo em médio e longo prazos e que futuramente também reverter-se-á em benefícios ao cidadão na forma de emprego, distribuição de renda, boas estradas, dentre outros benefícios.

O objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público difere em vários países, mas, em geral, pode ser entendido como o registro do orçamento público e sua execução e, também, do patrimônio da entidade governamental, este constituído dos bens, direitos e obrigações. Portanto a Contabilidade, ao efetuar esses registros, possui o papel fundamental de informar os gestores públicos e cidadãos sobre o desempenho das entidades públicas e do Governo, estando intimamente ligada ao conceito de transparência.

Assim como ocorre no setor privado, muitas vezes, as informações geradas pela Contabilidade Governamental podem apresentar-se enviesadas, segundo os interesses de alguns grupos, gerando assimetria informacional e, conseqüentemente, agravando os conflitos de agência. Essa prevalência dos interesses de alguns grupos é abordada na Teoria da Escolha Pública, cujo argumento fundamental reside no fato de que qualquer indivíduo de qualquer segmento da sociedade comporta-se da mesma maneira: busca maximizar os seus próprios benefícios e age sempre no interesse próprio (CAMPOS, 2008). Os criadores da teoria, Buchanan e Tullock (1999), definem esse comportamento como *rent-seeking* (caçador de renda), que são observados nos denominados “grupos de pressão” (*rent-seekers*).

O orçamento público (e sua execução) em uma sociedade democrática é um instrumento da escolha pública, uma vez que pode evidenciar a ação dos “grupos de pressão” sobre o governo e os interesses dos próprios governantes. Como o orçamento público e sua execução fazem parte do objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os demonstrativos contábeis podem apresentar-se “contaminados” com os interesses do governo que, segundo a Teoria da Escolha Pública, seriam, normalmente, aqueles voltados à manutenção do poder dos próprios governantes, ou seja, a (re)eleição ou a eleição de seus aliados políticos. As intenções dos governantes, muitas vezes, são evidenciadas na fase de projeção dos gastos públicos no orçamento, mas elas também podem ser reveladas na divulgação dos demonstrativos por meio da manipulação dos dados contábeis, o que

nem sempre é detectado pelos eleitores e demais indivíduos na condição de “principais” da relação de agência.

Por outro lado, pode ser que nem sempre os demonstrativos contábeis do setor público tenham, implicitamente, a intenção de apresentar informações que busquem manipular as interpretações dos usuários. As informações possivelmente enviesadas podem originar-se de outros fatores, como falhas e omissões na própria normatização desses demonstrativos ou a ausência de subsídios para a sua apresentação adequada (CHERMAN; YOUNG, 2001; BAKER; HAYES, 2004).

De qualquer modo, quando o principal detém informações que não estão disponíveis para o agente, seja qual for o motivo, observa-se a assimetria informacional. Uma das saídas para reduzir o efeito da assimetria informacional é uma adequada normatização contábil, que busca padronizar as informações disponibilizadas nos demonstrativos, segundo os princípios da ciência contábil e, assim, reduzir consideravelmente a possibilidade de manipulação das informações, segundo os interesses do agente. Pérez e López-Hernandez (2009) afirmam que a adesão dos governos à harmonização contábil internacional por meio de normas irá aprimorar a qualidade e a comparabilidade das informações financeiras prestadas pelas entidades públicas ao redor do mundo.

Nos últimos anos, sob as diretrizes da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), há um importante movimento voltado à normatização contábil do setor público no Brasil e no Mundo. Nesse sentido, a *International Federation of Accountants* (IFAC) emite, desde 2003, as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*). No Brasil, em vista do processo de harmonização deflagrado pelo IFAC, o Conselho Federal de Contabilidade - CFC (2008) passou a implementar diversas ações, que são as seguintes: a elaboração, discussão e apresentação de Projeto de Lei para alteração da Lei nº 4.320/1964 (norma que estabelece as regras gerais do orçamento público e sua execução, e a divulgação de demonstrativos contábeis públicos); a tradução das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; a elaboração, ampla discussão e edição das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP; e a convergência das NBCASP às NICSP até o ano de 2012.

As novas NBCASP (NBC T 16.1 a 16.10) trouxeram a mudança de enfoque da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil, ao aproximá-la dos postulados, convenções e princípios da ciência contábil e à contabilidade patrimonial integral. Uma prova dessa mudança foi a edição da Resolução CFC nº 1.111/2007, que aprova o Apêndice II da Resolução CFC nº 750/1993 que trata sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade sob a perspectiva do setor público.

Tendo em vista o fato de que as normas brasileiras e as normas internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público buscam alinhar-se aos princípios e práticas contábeis geralmente aceitos e resultam de pesquisas e da evolução da própria ciência contábil, é possível verificar, sob esses parâmetros, se há assimetria informacional nos demonstrativos contábeis do setor público brasileiro, bem como mensurá-la.

### **3 Análise da evidenciação dos investimentos públicos na esfera federal brasileira**

A seguir, são apresentadas as regras vigentes relativas ao registro das despesas públicas no Brasil e uma análise das informações contábeis sobre investimentos públicos no Brasil.

### 3.1 Regras vigentes relativas ao registro das despesas públicas no Brasil

O registro das receitas e despesas públicas no Brasil, segundo as práticas vigentes, obedece a uma regra específica, cujo enfoque principal repousa no orçamento público e na sua execução, gerando informações que não se coadunam com a teoria contábil. Atualmente, ainda observam-se as regras estabelecidas pela Lei nº 4.320/1964, em que a despesa pública (no enfoque orçamentário) deve percorrer alguns estágios antes de converter-se em um bem colocado à disposição ou em um serviço prestado à sociedade.

Antes da realização propriamente dita das despesas públicas, há o ciclo orçamentário, o qual resulta na Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as receitas e fixa as despesas públicas para o exercício financeiro compreendido entre 1º de janeiro e 31 de dezembro e consigna os valores correspondentes a cada uma das rubricas de despesas (dotações orçamentárias). Essas despesas podem ou não ser executadas, pois, caso o governo federal verifique que a arrecadação não está se comportando da maneira prevista, o mesmo pode postergar ou cancelar as despesas orçamentárias fixadas. Esse procedimento é chamado, costumeiramente, de contingenciamento orçamentário. Em seguida, as despesas fixadas no orçamento e não contingenciadas devem percorrer três estágios: o empenho, a liquidação e o pagamento, nessa ordem.

O empenho corresponde à reserva de uma parcela da dotação orçamentária disponível para a consecução de um determinado gasto público. Após a sua emissão o empenho pode ser cancelado, revertido à dotação disponível, liquidado ou inscrito em restos a pagar não processados. A liquidação é o segundo estágio da despesa pública e, segundo a legislação, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício (BRASIL, 1964). Portanto a liquidação de uma despesa pública com investimento seria, por exemplo, caracterizada pelo recebimento total ou parcial de uma obra contratada cujo valor tenha sido anteriormente empenhado e que será pago em um momento posterior. O pagamento é o terceiro e último estágio da despesa no enfoque orçamentário.

É necessário ressaltar que as despesas empenhadas em determinado exercício e que não foram canceladas (ou contingenciadas) nem sempre são pagas no mesmo exercício. O orçamento público observa o princípio da anualidade, que estabelece que o orçamento refere-se a um período determinado (1º de janeiro a 31 de dezembro) e, em regra, não deve ser executado fora desse período. As exceções a esse princípio são as despesas empenhadas e não pagas denominadas “restos a pagar”, os quais podem ser: processados e não processados.

Os restos a pagar processados são relativos aos empenhos que cumpriram o estágio da liquidação, ou seja, o bem ou serviço contratado já foi entregue, conferido e atestado pela entidade pública. Assim, o direito do credor é líquido e certo pelo prazo de cinco anos e os valores não reclamados após esse prazo serão cancelados. Já os restos a pagar não processados referem-se a empenhos emitidos em determinado exercício para os quais não se cumpriu o estágio da liquidação. As despesas correspondentes a esses empenhos estão na pendência da prestação do serviço, do fornecimento do bem ou da execução da obra por parte do credor e poderão ser inscritas em restos a pagar não processados, para que sejam liquidadas no(s) exercício(s) seguinte(s), desde que sejam observados os seguintes requisitos (BRASIL, 1986):

- a. o prazo para cumprimento da obrigação deve estar vigente;
- b. a despesa deve se encontrar em processo de liquidação, mesmo que o prazo já esteja expirado, sendo de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação;
- c. o empenho deve destinar-se a transferências a instituições públicas ou privadas; ou
- d. o empenho deve corresponder a compromissos assumidos no exterior.

A legislação também estabelece que a inscrição de despesas como restos a pagar será automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão do empenho, desde que satisfaça às condições referidas, e terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

Os valores empenhados e que se enquadram nos casos em que seja possível a inscrição em restos a pagar não processados sofrem o registro contábil de liquidação em 31 de dezembro do exercício em que foram emitidos. Nesse registro contábil há, concomitantemente, o reconhecimento de uma obrigação (passivo) e da despesa orçamentária correspondente. Isso ocorre em conformidade com o artigo 35 da Lei nº 4.320/1964, que determina que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas (BRASIL, 1964). Portanto, nesse caso, só há a liquidação “contábil”, em atendimento à legislação e não a liquidação “de fato”, uma vez que a entrega do bem ou serviço poderá ocorrer futuramente, mas ainda não ocorreu.

Na FIG. 1, a seguir, é apresentado um fluxograma que ilustra todo o trâmite da despesa pública sob o enfoque orçamentário segundo a legislação brasileira e de acordo com as práticas vigentes, desde a fixação da despesa na LOA até o efetivo pagamento ao credor ou até as possíveis inscrições em restos a pagar.

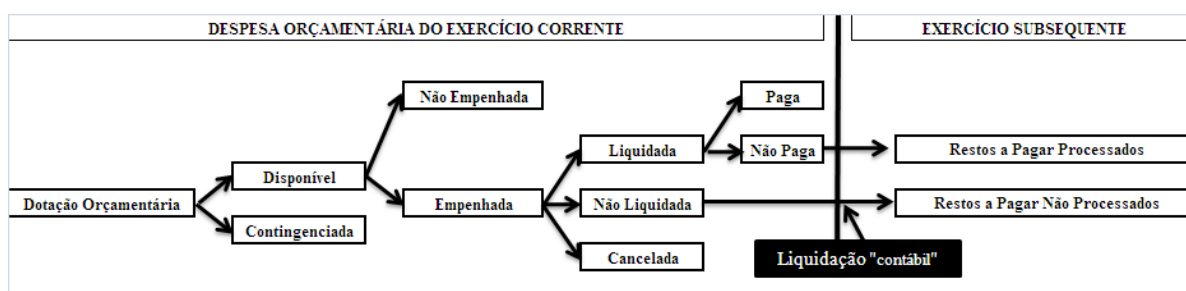


FIGURA 1 – Execução orçamentária e inscrição em restos a pagar  
Fonte: elaborado pelos autores

Na FIG. 2, a seguir, é demonstrada a execução da despesa de maneira mais abrangente, englobando desde os restos a pagar inscritos em exercício(s) anterior(es) até as suas possíveis prorrogações.



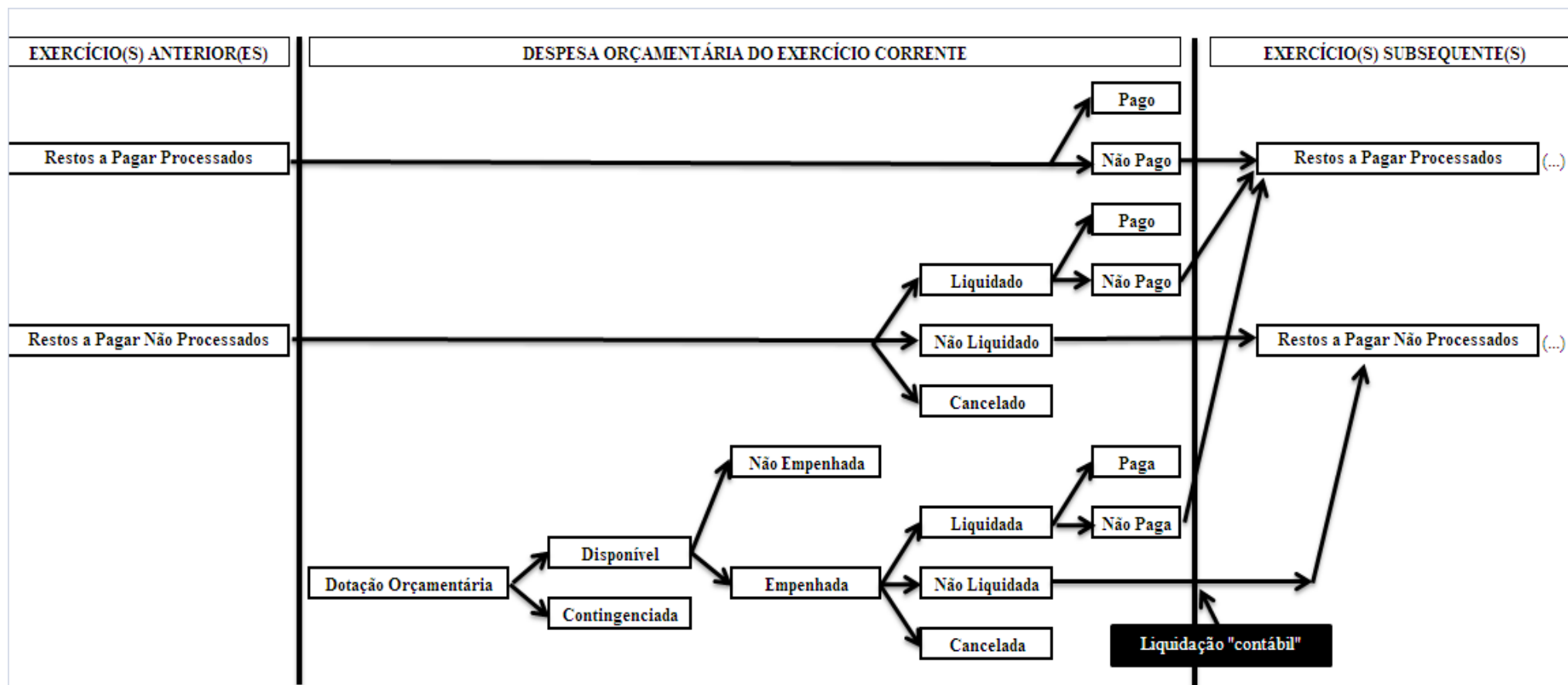


FIGURA 2 – Execução orçamentária, inscrição e trâmite dos restos a pagar de exercícios anteriores  
 Fonte: elaborado pelos autores

A inscrição dos “restos a pagar não-processados”, na qual ocorre a chamada “liquidação contábil”, corresponde a uma das práticas mais criticadas pelos técnicos e usuários da informação contábil do setor público no Brasil e que já foi objeto de estudo de vários autores, como Gobetti (2006). Em vista desse procedimento, as despesas públicas apresentam-se superavaliadas nos balanços, uma vez que há o registro da despesa, sem a correspondente entrada de um item no ativo.

O governo federal pode apresentar demonstrativos que indicam que houve, por exemplo, na gestão de um determinado governante, um aumento significativo nos gastos com investimentos públicos ou com um determinado programa social, mas isso pode não corresponder à realidade. Essa falha na informação será apresentada a seguir.

### 3.2 Análise das informações contábeis sobre investimentos públicos no Brasil

A grande maioria dos economistas envolvidos no debate acerca dos gastos públicos está convencida, através de um número significativo de estudos empíricos, de que um aumento do investimento público está associado, com razoável grau de segurança, ao crescimento econômico em médio e longo prazos (ASCHAUER, 2000). Assim, a divulgação dos montantes gastos com investimentos está sempre em uma posição de destaque nos demonstrativos contábeis governamentais. Além disso, a informação contábil sobre os investimentos públicos interfere em diversas decisões dos gestores públicos na condução da política fiscal. Portanto uma informação manipulada, incorreta ou enviesada pode gerar inúmeras consequências negativas para o ente governamental.

No Brasil, os investimentos públicos são classificados como despesas de capital e não correspondem ao conceito de despesa encontrado na teoria contábil, uma vez que as despesas de capital implicam em uma troca patrimonial. Quando o governo brasileiro investe, por exemplo, na recuperação das estradas, ele troca as suas disponibilidades (caixa, depósitos bancários, entre outros) por um bem público (estradas). Há, ao mesmo tempo, um acréscimo e um decréscimo do Ativo, representando um fato permutativo e, portanto, não é uma despesa segundo a teoria contábil.

Segundo o IFAC (2009, p. 33), as despesas “são decréscimos nos benefícios econômicos ou nos serviços potenciais durante o exercício, na forma de fluxos de saída ou consumo de ativos ou assunção de obrigações que resultam em decréscimos da situação líquida patrimonial”. Se a despesa de capital, segundo as práticas contábeis brasileiras, é oriunda de um fato permutativo, não resulta em decréscimo da situação líquida patrimonial e, portanto, não pode ser considerada uma despesa sob o ponto de vista contábil.

Outro ponto importante a ser considerado é o de que os investimentos públicos geralmente são direcionados aos chamados bens públicos típicos e alguns desses bens não são registrados pela contabilidade brasileira atualmente. Segundo o IFAC (2009), os bens típicos do setor público são basicamente: os bens indisponíveis do patrimônio histórico, cultural e ambiental (*heritage assets*), os bens de uso militar (*military assets*) e os bens de infraestrutura (*infrastructure assets*). As normas internacionais facultam o registro contábil dos bens do patrimônio histórico, cultural e ambiental pelo fato de não ser possível atribuir valor a esses bens e a sua contabilização não teria grande impacto nas finanças públicas. Os bens de uso militar são registrados pela contabilidade pública brasileira. Já os bens de infraestrutura (estradas, pontes, hidrelétricas, sistemas de saneamento, entre outros) não são registrados, fazendo com que as estatísticas fiscais utilizem-se de aproximações matemáticas (formação bruta de capital fixo), sendo que a Contabilidade poderia evidenciar esses bens em seus demonstrativos.

Uma maneira de se mensurar a distorção oriunda das práticas vigentes da contabilidade governamental brasileira, no que se refere aos procedimentos de inscrição em restos a

pagar não processados e ao registro dos investimentos públicos em infraestrutura como despesas, é apresentada a seguir.

Primeiramente, é necessário estabelecer uma forma de se expurgar o efeito da prática contábil dos restos a pagar não processados. Para isso, basta considerar somente as despesas orçamentárias de investimentos efetivamente liquidadas em determinado exercício (excluídas as inscritas em restos a pagar não-processados no exercício). Além disso, somam-se às despesas, efetivamente liquidadas, os restos a pagar não processados liquidados no exercício. Assim, somente consideram-se, pertencentes ao exercício, aquelas despesas orçamentárias, cujos bens adquiridos foram entregues, ou seja, o risco e os benefícios pela posse do ativo adquirido foram efetivamente transferidos à entidade e há um compromisso de pagamento futuro ao fornecedor.

As FIG. 3 e 4 ilustram a diferença entre o registro sob a prática atual verificada nos balanços públicos e o que seria mais adequado sob os princípios e práticas contábeis geralmente aceitos. O valor mensurado, segundo cada uma dessas práticas, está destacado pela linha tracejada. É necessário atentar para a diferenciação entre a despesa sob o ponto de vista orçamentário, tratada neste trabalho como “despesa orçamentária”, e despesa sob o ponto de vista contábil.



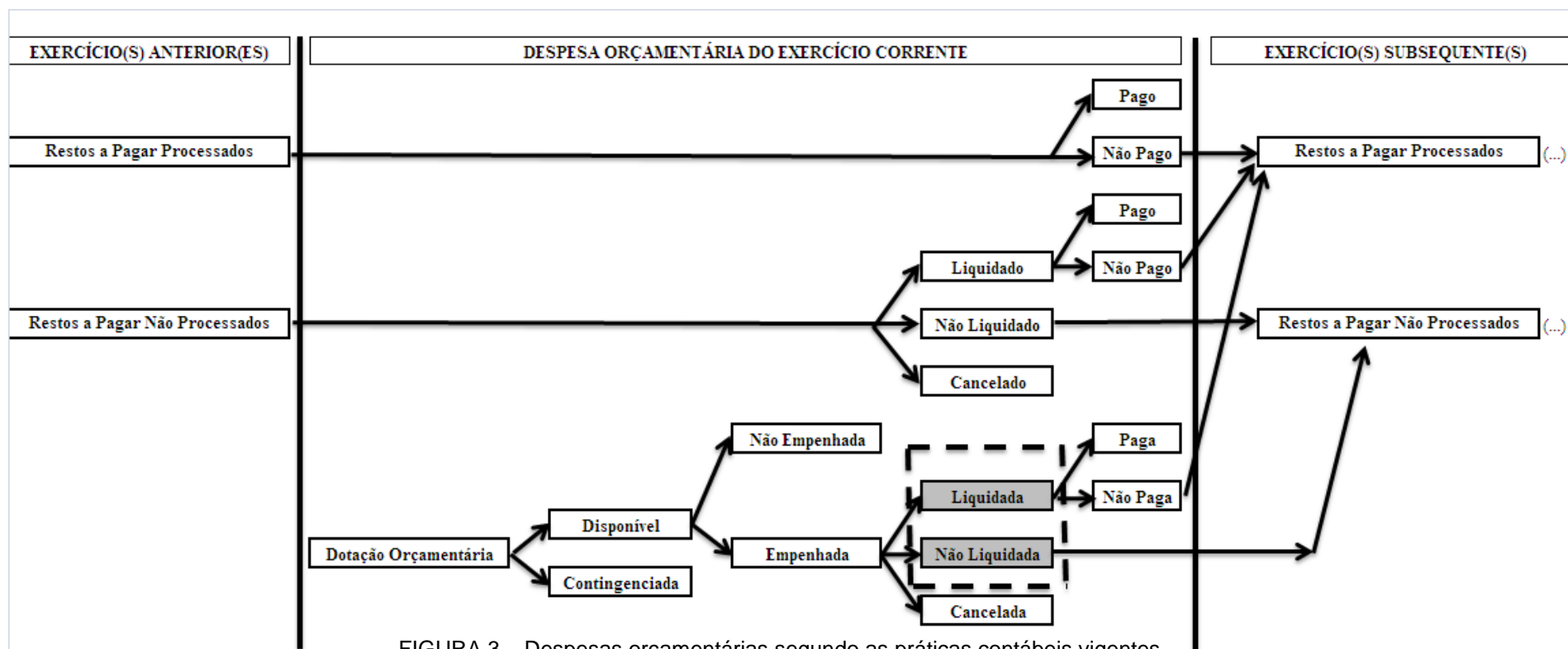


FIGURA 3 – Despesas orçamentárias segundo as práticas contábeis vigentes  
 Fonte: elaborado pelos autores

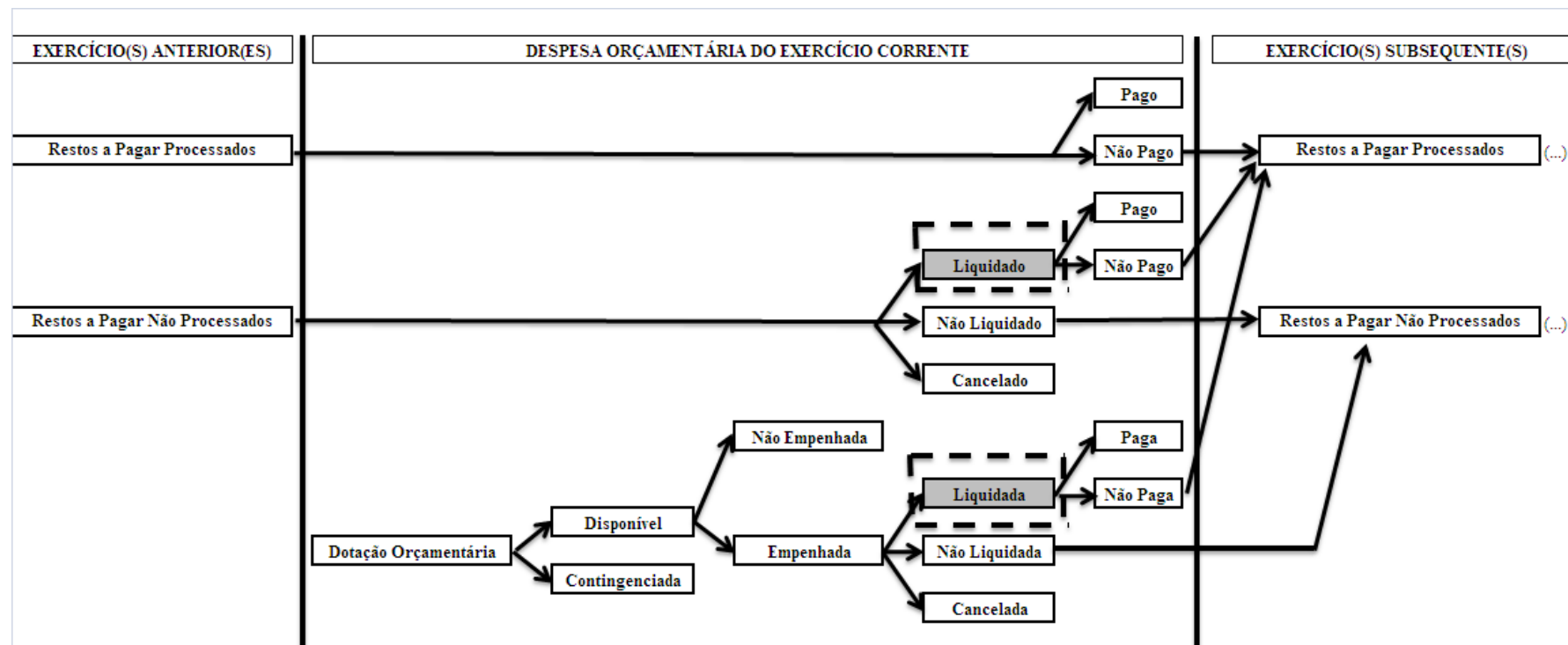


FIGURA 4 – Despesas orçamentárias mais próximas dos princípios e práticas contábeis geralmente aceitos  
 Fonte: elaborado pelos autores

Se o bem objeto da despesa orçamentária de investimentos ainda não foi recebido não há o que se falar em registro contábil patrimonial, pois até então trata-se apenas de uma “reserva orçamentária” por meio do empenho. Com isso, podem ocorrer casos em que, por exemplo, o Governo registra a despesa orçamentária da construção de uma represa, a qual constará das estatísticas fiscais, mas sem que haja sequer uma máquina ou um trabalhador no local, onde essa represa deveria existir.

Ainda há outra questão que merece destaque: a consideração dos investimentos públicos como despesas. A aquisição de bens de infraestrutura só é considerada uma despesa sob o enfoque orçamentário e não contábil. O que ocorre é que as práticas vigentes orientam o registro dessa despesa, sendo que não há nenhuma contrapartida no Ativo do ente público.

A título de exemplo, considere o fato de que o governo federal tenha firmado um contrato para a construção de uma estrada entre duas cidades. O valor desse contrato será empenhado e haverá um registro de uma despesa orçamentária no momento da liquidação. Por outro lado, quando ocorrer em um momento futuro a entrega da estrada pronta e forem transferidos, da contratada para o ente público, os benefícios futuros e riscos pelo seu uso, não haverá um registro no ativo do ente, distorcendo a sua composição patrimonial. Desse modo, o balanço patrimonial demonstra a origem do recurso (valor a pagar para a contratada) e não demonstrará a sua aplicação (o bem público no Ativo).

A seguir, o QUADRO 1 ilustra como é o lançamento contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), segundo o enfoque orçamentário (práticas vigentes), de forma simplificada e como deveria ser, segundo os princípios e práticas contábeis geralmente aceitos.

QUADRO 1 – Comparação entre as metodologias atual e segundo os princípios e práticas contábeis geralmente aceitos dos registros dos investimentos públicos

| <b>Registro da transferência do bem, segundo as práticas vigentes (enfoque orçamentário)</b> | <b>Registro da transferência do bem, segundo os princípios e práticas contábeis geralmente aceitos</b> |
|--|--|
| 1. D – Empenho a Liquidar<br>C – Empenho Liquidado   | 1. D – Bem adquirido<br>C – Obrigação contratual a pagar   |
| 2. D – Despesa Orçamentária de Capital<br>C – Obrigação contratual a pagar                   |  |
| 3. D – Ativo<br>C – Mutação Patrimonial Ativa  |  |
| 4. D – Decréscimo patrimonial<br>C - Ativo   |  |

Fonte: elaborado pelos autores

Verifica-se que, segundo os princípios e práticas contábeis geralmente aceitos, não há o registro de uma despesa, mas apenas o reconhecimento de um ativo e, concomitantemente, o reconhecimento de um passivo, pois se trata de um fato permutativo. Já no registro pelo SIAFI, há o lançamento de liquidação orçamentária (1), o reconhecimento da despesa orçamentária de investimentos em contrapartida da obrigação a pagar (2), e, nos dois últimos lançamentos (3 e 4), há um artifício que faz com que o ativo ingresse em uma conta transitória e depois seja expurgado através de uma mutação patrimonial denominada “decrécimo patrimonial”. Os lançamentos contábeis 3 e 4, portanto, anulam-se.

Em relação ao registro da transferência do bem, segundo os princípios e práticas contábeis geralmente aceitos, verifica-se que não há contabilização da despesa. Sendo assim, ao considerarmos nesse lançamento o valor da liquidação, conforme a FIG. 4, tem-se que o

valor gasto com investimentos corresponde, na verdade, ao acréscimo nos ativos do ente público e não uma despesa, sob o ponto de vista da teoria contábil.

A seguir, são apresentados a TAB. 1 e o GRÁF. 1 que comparam os valores evidenciados no Balanço Geral da União dos anos analisados, relativos a gastos com investimentos sob o enfoque orçamentário (despesas orçamentárias), conforme FIG. 3, e os valores apurados, de acordo com os princípios e práticas contábeis geralmente aceitos (acrécimo no ativo), conforme FIG. 4. Verifica-se, tanto na TAB. 1 quanto no GRÁF. 1, a distorção gerada pelas informações incompletas presentes nos demonstrativos contábeis do Governo Federal.

TABELA 1 – Comparação entre a despesa orçamentária de investimentos e o acréscimo no ativo

|  | Em R\$ Milhões Correntes |       |       |       |       |        |        |        |       |        |        |        |        |        |        |  |
|--|--------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--|
|  | 1995                     | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000   | 2001   | 2002   | 2003  | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |  |
| I. Despesa Orçamentária de Investimentos (RREO e BGU)          | 4.748                    | 5.727 | 7.538 | 8.285 | 6.955 | 10.099 | 14.580 | 10.127 | 6.452 | 10.866 | 17.322 | 19.596 | 34.014 | 36.183 | 45.811 |  |
| II. Aumento nos ativos decorrentes de gastos com investimentos | 4.313                    | 5.203 | 7.614 | 8.429 | 5.450 | 8.866  | 10.709 | 13.628 | 7.193 | 6.980  | 11.158 | 16.123 | 23.563 | 36.250 | 47.961 |  |
| III. DIFERENÇA (I-II)  | 435                      | 524   | -76   | -144  | 1.505 | 1.233  | 3.871  | -3.501 | -741  | 3.886  | 6.164  | 3.473  | 10.451 | -66    | -2.150 |  |

Fonte: BGU, RREO e SIAFI (1995 a 2009)

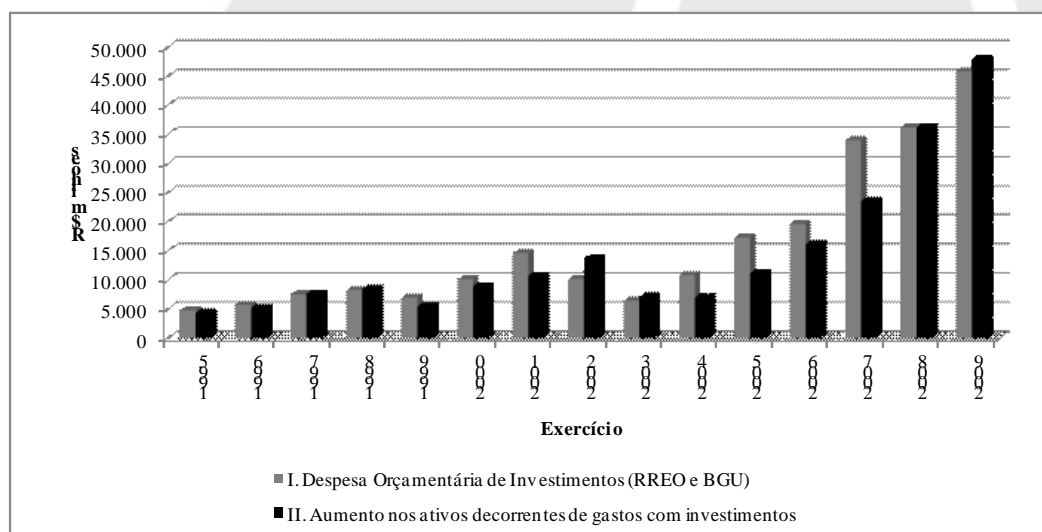


Gráfico 1 - Comparativo entre a despesa orçamentária de investimentos e o acréscimo no ativo  
Fonte: elaborado pelos autores

Para mensurar a assimetria gerada pelos demonstrativos contábeis divulgados no período de 1995 a 2009, procedeu-se à atualização dos valores correntes (apurados e demonstrados na TAB. 1) pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, índice este utilizado pela própria Secretaria do Tesouro Nacional em seus demonstrativos. A intenção é a de levar em consideração as alterações decorrentes de atualização monetária no período analisado. Em seguida, foi aplicada a seguinte fórmula, a qual apura a raiz quadrada dos resíduos quadrados das diferenças entre as duas metodologias, de modo a mensurar a média das distorções no período analisado:

$$As. = \sqrt{\frac{\sum (X - Y)^2}{n}}$$

Em que:

As: Assimetria gerada nos demonstrativos

X: Despesa orçamentária de investimentos (divulgada no RREO e BGU).

Y: Aumento nos ativos decorrentes dos gastos com investimentos, segundo a teoria contábil.

n : número de exercícios analisados

A seguir, é apresentada a TAB. 2, em que constam os valores da TAB. 1 atualizados pelo IGP-DI para preços de dezembro de 2009.

TABELA 2 – Comparação entre a despesa orçamentária de investimentos e o acréscimo no ativo (atualização pelo IGP-DI)

|   | Em R\$ Milhões Constantes (atualização pelo IGP-DI / FGV) |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|---|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|   | 1995  | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
| <b>I. Despesa Orçamentária de Investimentos (RREO e BGU)</b>          | 15.496  | 17.200 | 21.024 | 22.831 | 16.013 | 21.078 | 27.177 | 15.308 | 8.873  | 13.317 | 20.876 | 22.798 | 37.116 | 35.519 | 45.811 |
| <b>II. Aumento nos ativos decorrentes de gastos com investimentos</b> | 14.076  | 15.627 | 21.236 | 23.228 | 12.548 | 18.504 | 19.962 | 20.600 | 9.893  | 8.555  | 13.448 | 18.757 | 25.712 | 35.584 | 47.961 |
| <b>III. DIFERENÇA (I-II)</b>  | 1.420   | 1.574  | -212   | -397   | 3.465  | 2.573  | 7.216  | -5.292 | -1.019 | 4.763  | 7.429  | 4.040  | 11.404 | -65    | -2.150 |

Fonte: BGU, RREO e SIAFI - 1995 a 2009

|  | Em R\$ Milhões Constantes (atualização pelo IGP-DI / FGV) |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|--|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|  | 1995  | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
| I. Despesa Orçamentária de Investimentos (RREO e BGU)          | 15.496  | 17.200 | 21.024 | 22.831 | 16.013 | 21.078 | 27.177 | 15.308 | 8.873  | 13.317 | 20.876 | 22.798 | 37.116 | 35.519 | 45.811 |
| II. Aumento nos ativos decorrentes de gastos com investimentos | 14.076  | 15.627 | 21.236 | 23.228 | 12.548 | 18.504 | 19.962 | 20.600 | 9.893  | 8.555  | 13.448 | 18.757 | 25.712 | 35.584 | 47.961 |
| III. DIFERENÇA (I-II)  | 1.420   | 1.574  | -212   | -397   | 3.465  | 2.573  | 7.216  | -5.292 | -1.019 | 4.763  | 7.429  | 4.040  | 11.404 | -65    | -2.150 |

Fonte: BGU, RREO e SIAFI -1995 a 2009

Após a aplicação da fórmula proposta, verificou-se que a assimetria gerada pelos demonstrativos contábeis em relação aos valores que deveriam ser evidenciados, segundo



os princípios e normas contábeis, alcançou o valor de R\$ 4.713,88 milhões que corresponde a cerca de 0,20% do PIB médio do período.

O valor apurado pode ser considerado uma medida de assimetria, uma vez que os valores da variável X (aumento nos ativos decorrentes dos gastos com investimentos), os quais estão alinhados aos princípios e normas contábeis, somente puderam ser apurados por meio do acesso a demonstrativos contábeis específicos, complementados pelas informações constantes do SIAFI. Essas informações não estão explícitas nos demonstrativos contábeis, em especial o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Balanço Geral da União, pois o expurgo das diferenças ocasionadas pelos chamados “restos a pagar não-processados” somente são detectadas com um conhecimento avançado das rotinas contábeis do Governo Federal, o que não é verificado na grande maioria dos usuários da contabilidade pública governamental. Portanto as informações dos gestores públicos (agentes) são privilegiadas e estão, de certa forma, distanciadas do principal, agravando os conflitos de agência.

Agravando ainda mais a assimetria, pode-se colocar o fato de que o IBGE utiliza os dados dos balanços públicos publicados, segundo as regras atuais, para mensurar a Formação Bruta de Capital Fixo, o que acaba contaminando a contabilização dos agregados econômicos nas contas nacionais, as quais são utilizadas na condução da política macroeconômica (GOBETTI, 2006).

#### 4. Considerações Finais

As atuais práticas contábeis do setor público no Brasil decorrem de leis, decretos e portarias que não observaram o postulado ambiental da Ciência Contábil da “essência sobre a forma”. Esse postulado enuncia que sempre que houver um distanciamento entre a essência econômica de um determinado fato, passível de um registro na Contabilidade, e as disposições legais pertinentes, os reflexos econômicos esperados, originados daquele fato, devem embasar o registro contábil e não o que foi imposto pela legislação.

A legislação inerente à Contabilidade Governamental possui um enfoque estritamente orçamentário. Assim, os efeitos econômicos de determinados fatos que ensejam registros contábeis não são levados em consideração devido ao privilégio dos registros da execução orçamentária. Nos dias de hoje, com a evolução tecnológica e técnica, é possível efetuar registros que atendam aos diversos enfoques existentes, fornecendo informações de acordo com as necessidades dos usuários da Contabilidade.

A Contabilidade, ao incorporar a essência econômica de determinado evento relacionado à execução das atividades financeiras governamentais em seus demonstrativos, estará dotando o gestor público de informações fidedignas e que possam ser utilizadas em suas decisões, e o cidadão que quer ver o retorno de seus tributos na forma de serviços públicos de qualidade e a correta aplicação de recursos. Dessa forma, a Contabilidade cumpriria o seu papel de diminuir a assimetria informacional entre o agente e o principal.

#### Referências

ABODY, D.; KAZNIK, R. CEO stock option awards and the timing of corporate voluntary disclosures. *J. Acc. Econ.* v.29, n.1, p. 73–100, 2000

AKDERE, Mesut; AZEVEDO, Ross E.. Agency Theory implications for efficient contracts in organization development. *Organization Development Journal*, Chesterland, v. 24, n. 2, p. 43-54, 2006.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José P. *Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ASCHAUER, David A. Do States Optimize? Public Capital and Economic Growth. *The Annals of Regional Science*, v. 34, p. 343-363, June, 2000.

BAKER, C. Richard; HAYES, Rick. Reflecting form over substance: the case of Enron Corp. *Critical Perspectives on Accounting*. v. 15, n. 6-7, p. 767-785, aug-oct, 2004.

BELO, Neuza Maria; BRASIL, Haroldo G. Assimetria informacional e eficiência semiforte do mercado. *Revista de Administração de Empresas*, Belo Horizonte, v. 46, p. 48-57, 2006.

BRASIL. *Decreto nº 93.872*, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 de dezembro 1986, seção 1, p. 2032.

BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964, seção 1, p. 2745. Retificação Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 de abril de 1964, p. 3195.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. 1999. Library of Economics and Liberty. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3c0.html>>. Acesso em 23 dez 2009.

CAMPOS, Humberto A. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. *Dir. Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez, 2008.

CHERMAN, H.D.; YOUNG, S.D. Tread lightly through these accounting minefields. *Harvard Business Review*. v. 79, n. 7, p. 129-135, jul., 2001.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. [online]. Disponível em <<http://www.cfc.org.br>>

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Seminário Regional das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. 2008.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução n. 750*, de 29 de dezembro de 1993. Dispõe sobre os Princípios Fundamentais da Contabilidade.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução n. 1.111*, de 29 de novembro de 2007. Aprova o Apêndice II da Resolução CFC nº. 750/93 sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resoluções n. 1.128 a 1.137*, de 21 de novembro de 2008. Aprova as NBC T 16 sobre as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

DAVIS, G. E.; THOMPSON, T. A. A social movement perspective on corporate control. *Administrative Science Quarterly*, v. 39, p.141-173, 1994.

GOBETTI, Sérgio Wulff. *Estimativa dos Investimentos Públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais*. Monografia premiada no XI Concurso de Monografias da Secretaria do Tesouro Nacional, 2006. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 2 ago. 2009.

IFAC – International Federation of Accountants. [online]. Disponível em <<http://www.ifac.org>>

IFAC . *International Public Sector Accounting Standards of the International Federation of Accountants (IPSAS/IFAC)*. Disponível em: <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 2 abr. 2009

- IFAC . *Study nº 13: Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York, 2001.
- JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behavior agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v.3, n. 4, p. 305-360, oct., 1976.
- KLEIN, Benjamin. Contracting costs and residual claims: the separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, v. 26, p. 367-373, june, 1983.
- MACÊDO, Fabrício de Queiroz et al. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARQUES, Maria da Conceição C. *Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público*. RAC, v. 11, n. 2, abr./jun., 2007.
- MARTINEZ, Ana Paula. *Política de divulgação de informações no âmbito do mercado de capitais*. Monografia premiada no V Concurso de Monografias da CVM. 2005. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>> Acesso em: 11 out. 2009.
- MOONITZ, Maurice. Accounting Research n 1: The basic postulates of accounting. *The Accounting Review*, v. 37, n. 3, p. 602-605, jul, 1962.
- NIYAMA, J. K.; GOMES, A. L. O. Contribuição ao aperfeiçoamento dos procedimentos de evidenciação contábil aplicáveis às demonstrações financeiras de bancos e instituições assemelhadas. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade, 1996, Brasília. *Anais...* Brasília, 1996. CDROM.
- NIYAMA, Jorge K.; SILVA, César A. T. *Teoria da Contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2008.
- PÉREZ, Carmen C.; LÓPEZ-HERNANDEZ, Antonio M. Governmental financial transparency in MERCOSUR member countries. *International Review of Administrative Sciences*. v. 75, p.169–181, 2009.
- PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração: A gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado: O caso Brasileiro. In: III Congresso Internacional do Clad sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 1998, Madri. *Anais...*Madri, 1998. CDROM.

