

# CURSO DE GESTÃO FISCAL E TRIBUTÁRIA – UNIRN

## CONTABILIDADE CRIATIVA: a questão das pedaladas fiscais no governo Dilma Rousseff.

Leyre John Ferreira de Lira<sup>1</sup>  
Joana Darc Medeiros Martins<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar o que é e como funciona a contabilidade criativa (também conhecida como Contabilidade Destrutiva) da teoria à prática, e as consequências nocivas do seu uso. Tem por objetivo principal analisar como os elementos dessa contabilidade criativa foram usados na questão das “pedaladas fiscais” pelo governo federal durante anos e se isso afetou o déficit nas contas públicas no Brasil durante o governo Dilma Rousseff. Para tanto, a metodologia do estudo é bibliográfica, documental e descritiva, com abordagem quantitativa de pesquisa. O resultado demonstrou que as pedaladas são práticas antigas, e sempre estiveram presentes entre governadores e presidentes.

**Palavras-chave:** Contabilidade Criativa. Pedaladas fiscais. Contabilidade Destrutiva.

### ABSTRACT

This work aims to present what it is and how creative accounting (also known as Destructive Accounting) from theory to practice, and the harmful consequences of their use. The main goal is to analyze how the elements of creative accounting were used in the issue of "tax pedaled" by the federal government for years and it affected the deficit in the public accounts in Brazil under President Dilma Rousseff. Therefore, the methodology of the study is bibliographical, documentary and descriptive, with quantitative research approach. The results showed that rides are old practices, and always present between governors and presidents.

**Key Words:** Creative Accounting. tax pedaling. Destructive accounting.

## 1 INTRODUÇÃO

A contabilidade, sempre importante, nesse ano de caos político foi o centro de uma polêmica envolvendo o governo federal no que se refere a “Pedalada Contábil” praticada pela

---

<sup>1</sup> Discente do Curso de Pós-Graduação Especialização em Gestão Fiscal e Tributária do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN.

<sup>2</sup> Docente e Professora Orientadora do Curso de Pós-Graduação Especialização em Gestão Fiscal e Tributária do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN.

administração atual. Ou era o que se pensava quando percebemos quão antiga é essa prática. Sempre importante, de uma maneira negativa, a contabilidade criativa traz problemas em diversas áreas, como da própria administração, a financeira e no âmbito público a imagem política do praticante. Nesse caso ao que parece a nêmeses da presidenta Dilma, bombardeada pela mídia.

Então seria a contabilidade criativa tão ruim, ou as pedaladas tão nocivas para o governo, ou seriam elas contra a lei? Para responder algumas dessas perguntas foram investigados por meio de bibliografia e de dados quantitativos para encontrar uma resposta a essas perguntas. O artigo será dividido primeiramente numa explicação bibliográfica do tema, contabilidade criativa e logo após uma investigação em conceitos econômicos e as leis que regem o gasto público para só daí avaliar os gastos e as práticas do governo,

## **2 REFERENCIAL TEORICO**

### **2.1 A CONTABILIDADE CRIATIVA**

A contabilidade é instrumento fundamental para a administração de uma entidade, ela fornece dados e informações para que se chegue a uma determinada solução aos problemas financeiros, de maneira a minimizar os riscos, falhas ou erros numa posterior tomada de decisão, além de registrar os acontecimentos dentro da empresa. A ciência contábil também serve para que certa entidade proceda de maneira legal, ou seja, siga leis, normas e regras estabelecidas anteriormente.

A flexibilização de algumas regras contábeis com a finalidade de manipular, omitir informação de maneira que possa prejudicar economicamente, financeiramente e gerencialmente uma empresa, pode ser chamada de contabilidade criativa (KRAEMER, 2004). Porém, a reflexão frente a essa prática vai além, já que envolve um dilema ético e moral, sobre a criação de relatórios fidedignos para a contabilidade.

Para Kraemer (2004, p. 2):

A contabilidade criativa é um tema atual na prática contábil. É utilizada para descobrir o processo mediante o qual os contadores utilizam seu conhecimento sobre as normas contábeis para manipular as cifras refletidas na contabilidade da empresa, sem deixar de cumprir os princípios de contabilidade. Desta maneira, conforme se apliquem os critérios e outros aspectos da contabilidade, os resultados podem variar e ser mais favoráveis para as organizações.

Pode-se perceber que a prática da contabilidade criativa também engloba uma ideologia antiética que fere a profissão contábil, para isso é salvaguardado no Código de Ética do Contabilista na Resolução CFC 803/96 art.3º inciso XVII: No desempenho de suas funções, é vedado ao Profissional da Contabilidade; – iludir ou tentar iludir a boa-fé de cliente, empregador ou de terceiros, alterando ou deturpando o exato teor de documentos, bem como fornecendo falsas informações ou elaborando peças contábeis inidôneas. Sendo assim, a prática dessa manipulação fere duplamente a sociedade, sendo contra as leis e normas e no quesito da ética profissional prevista na profissão contábil.

A prática da contabilidade criativa é a pintura de uma realidade patrimonial de uma entidade que não corresponde à realidade podendo assim trazer sérios prejuízos a empresa, por isso também é chamada de contabilidade destrutiva, pelos seus efeitos nefastos a entidade.

Em Kraemer (2004), encontram-se outras definições de diversos autores. Por exemplo, Michael Jameson<sup>3</sup> define que a contabilidade criativa é essencialmente um processo de uso das normas contábeis, que consiste em dar voltas às legislações para buscar uma escapatória baseada na flexibilidade e nas omissões existentes dentro delas para fazer com que as demonstrações contábeis pareçam algo diferente ao que estava estabelecido em ditas normas.

Para Kamal Naser<sup>4</sup> (1993), a contabilidade criativa é o resultado da transformação das cifras contábeis de aquilo que realmente são para aquilo que aqueles que a elaboram desejam que sejam, aproveitando-se das facilidades que as normas existentes proporcionam, ou mesmo ignorando-as.

Já José Maria Gay Saludas<sup>5</sup> (1999) diz que a contabilidade criativa é uma arte onde os grandes artistas da contabilidade – os contadores e os auditores – se aproveitam das brechas oferecidas pelas rigorosas normativas para imaginar um enredo fiscal ou financeiro que lhes permita espelhar a imagem fiscal ou societária desejada para suas companhias. Assim, a contabilidade criativa pode ser catalogada como uma magnífica falsidade de obras de arte contábil demandadas de estruturas de verdadeira engenharia contábil.

A contabilidade criativa para José Laínez Gadea e Susana Callao<sup>6</sup>(1999) consiste em aproveitar as possibilidades oferecidas pelas normas (oportunidades, subjetividades, opções de escolha, vazios jurídicos, etc.) para apresentar demonstrações contábeis que reflitam a

---

<sup>3</sup> No livro “A practical guide to creative accounting” – Um guia Prático para a Contabilidade Criativa – 1988. p.8-9.

<sup>4</sup> No livro “Creative Financial Accounting: Its Nature and Use” – Numa tradução livre: “Contabilidade Financeira criativa: é a natureza e nós” p.2.

<sup>5</sup> No livro “El Perfil Fiscal de la Contabilidad Creativa: Magia Financiera o Brujería Contable? Partida Doble”. p.98 a 107.

<sup>6</sup> No livro: “Contabilidad Creativa”. p.3.

imagem desejada e não necessariamente aquela que seria na realidade. Logo, ela se encontra em um caminho entre as práticas verdadeiramente corretas e éticas e a ilegalidade ou a fraude, se bem que é difícil delimitar onde acaba a ética e inicia a criatividade e onde termina esta e começa a fraude.

No âmbito privado pode se dizer que a criatividade na contabilidade pode aparecer por vários motivos, como melhorar ou estabilizar a imagem da empresa ou até mesmo debilitar, para pagar menos imposto ou distribuir baixos resultados.

Na esfera pública ela pode aparecer motivada também pelos mesmos interesses, porém a publicidade inerente a essa divulgação pode fazer de um governo popular, o que pode torná-lo atrativo a investimentos ou não. Independentemente do que move o contador a tal procedimento, a prática de aproveitar brechas na lei e agir de maneira a ferir o código de ética profissional é uma atitude desleal ao mercado.

O foco desse trabalho estará nessa esfera de poder, a pública, onde passa pela consequência dos déficits decorrente ocasionados pela usabilidade da contabilidade criativa. Para isso na seção seguinte se faz necessário um maior entendimento dos tipos de déficits que existem.

## 2.2 ENTENDENDO A ECONOMIA ENVOLVIDA

Para que se entenda melhor a consequência da contabilidade criativa nas contas do governo, precisamos entender o seu efeito nas contas públicas, nesse caso o déficit gerado. Por isso, perceber os tipos de déficits é primordial para a resolução desse efeito contábil tão nocivo as contas do governo.

Os processos no qual prevê os gastos no Brasil são determinados pela Constituição Federal de 1988 e é delimitado por lei pelo poder Executivo dividido em (VANCONCELLOS 1999, p. 199-200):

O **Plano Plurianual** tem por função estabelecer metas de forma localizada, com diretrizes e objetivos, além de multas para os programas federais.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, que engloba as metas e prioridades da administração pública federal, das despesas de capital ao exercício financeiro subsequente, orientado ainda a elaboração da LOA.

A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** irá agregar o orçamento fiscal da união, o orçamento que será investido nas empresas em que a União, direta ou indiretamente, tenha maioria do capital social e detenha voto, e o orçamento da seguridade social.

Já a lei complementar de número 101, **Lei de Responsabilidade Fiscal** (LRF), que foi sancionada dia 04/05/2000, serve para primar pelo balanço das contas públicas, estabelecendo normas para que se evitem riscos e ações que ocasionem desequilíbrios nas contas públicas.

O superávit público ocorre quando as receitas são superiores as despesas, já o déficit o contrário, quando se gasta mais do que arrecada (VANCONCELLOS, 1999 p. 196).

O Déficit Nominal ou Total, também chamado de Necessidade de Financiamento Líquido do Setor Público Não Financeiro, indica o número líquido de novos financiamentos obtidos pelo setor público em todas as esferas além das empresas públicas e Previdência Social.

O Déficit Primário ou Fiscal é a diferença entre o que foi gasto pelo governo e o que foi arrecadado no exercício tributário, deduzido os gastos com juros e correções da dívida.

Já o Déficit Operacional é calculado pelo déficit primário, somados os juros reais da dívida passada. Por descontar a inflação do período, esse tipo de déficit é importante durante períodos de alta inflação (VANCONCELLOS, 1999 p. 196).

Esses são os tipos de déficits mais conhecidos e que servirão de base para o entendimento das consequências econômicas no governo, que no governo da presidente Dilma Rousseff levou a decisões como as de créditos suplementares e as pedaladas para o aparente equilíbrio das contas públicas vistas na seção seguinte.

Quanto aos gastos públicos, podemos resumi-los a despesas correntes e de capital. As despesas Correntes são referentes ao contíguo de gastos do governo com a finalidade de promover o funcionalismo das atividades. Essas despesas se subdividem nas despesas de custeio e transferências correntes.

As despesas de Custeio são gastos com pessoal, serviços e manutenção, material e etc.; São referentes ao funcionalismo e manutenção indispensável das instalações públicas. Já as transferências correntes, são as subvenções econômicas, relações entre entidades privadas e encargos da dívida pública. (REZENDE, 2012).

Os conceitos vistos aqui servirão de base para o entendimento de como se procedeu a contabilidade criativa ou pedalada do governo sendo eles visto na forma de *causa*, que são os déficits públicos, ou de como se pautou os gastos seguindo as normas federais das LDO, LOA, e Plano Plurianual, usados para teoricamente maquiagem as anotações dos gastos públicos. Além dos regimes de caixa e competência usados para desfaltar as anotações do orçamento público. No regime de competência os eventos financeiros são reconhecidos no momento que ocorrem, assim sendo possível uma avaliação futura. Já no regime de caixa o reconhecimento da mediante ao pagamento dessa transação. O governo utiliza o regime misto, ou seja,

reconhece o regime de caixa para a arrecadação, receitas, e o de competência para as despesas descritas no art. 35, I e II, da Lei nº. 4.320/64.

## **4 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

### **4.1 AS PEDALADAS NO GOVERNO DILMA**

Sabendo como se procede a contabilidade criativa e os tipos de déficits públicos, podemos entender o procedimento chamado de “pedalada” que é o procedimento realizado pelo Tesouro Nacional sobre operações orçamentárias do governo. Antes disso é válido salientar a lei que pauta os procedimentos corretos a serem tomados pelo governo e o motivo no qual faz as “pedaladas” serem contra a lei.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, já citada na seção 3, (LRF – Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000) no seu Art.36: É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Essa lei limita a movimentação financeira feita pelas entidades municipais, estaduais e federais, ela visa a transparência nas operações financeiras, ou seja, no gasto público e é controlada pelo TCU – Tribunal de Contas da União.

Pedalada Fiscal é o termo utilizado para denominar operações anômalas (operações de contabilidade criativa), ou seja, que vão contra ao previsto na legislação, Lei de Responsabilidade Fiscal, com a finalidade de omitir ou maquiagem resultados das contas do governo. O governo utiliza essas operações anormais que maquiam o déficit primário, criando um superávit primário artificial (POLITIZE, 2016).

Ao que pode se perceber, para esconder o tamanho do déficit sofrido nos últimos tempos no resultado primário das contas públicas e da dívida líquida do setor público, o governo vinha maquiando por meio da contabilidade os resultados a fim de reduzir os gastos, expandindo assim a dívida sem afetar o resultado primário e a dívida líquida.

Na contabilidade esse diferencial das contas era alocado nos “restos a pagar” sabendo que o cálculo levava em consideração as resultantes dos efetivos recebidos e pagos, criando o apêndice dessas contas que era denominada pelo TCU como “orçamento paralelo”. Esse procedimento foi utilizado várias vezes por outros governos para ter crédito para diversos motivos, mais recentemente para não atrasar o pagamento de programas do governo.

O governo Federal possui vários programas sociais, como o “Bolsa família”, o “Minha casa Minha Vida”, o seguro desemprego e as aposentadorias públicas. O dinheiro destinado a

esses programas é repassado do governo para os Bancos Públicos como a Caixa Econômica e o Banco do Brasil além de bancos privados. Esse repasse é de responsabilidade do Tesouro Nacional. O atraso deliberadamente desse repasse pelo governo, para que as contas parecessem positivas, levantou a suspeita de que eram assim feitos para cumprir as metas fiscais. Ou seja, o resultado no orçamento real é omitido levando a um maior superávit primário ou um déficit menor. Como os bancos não recebem o dinheiro na data correta para os programas sociais, eles utilizam créditos próprios para que o pagamento não atrase.

Funciona como um cidadão que possui uma conta, mas seu saldo está zerado, e utiliza o cartão para alguma compra, o banco estende um limite com o *cheque especial* para que essa continue a comprar. Sendo que essa extensão de crédito tem um valor a ser pago acrescido de juros e encargos.

Tudo funciona como se fosse um “empréstimo”, o que é vedado pelo art. 36 da Lei de responsabilidade Fiscal. Todavia o MPF (Ministério público Federal) que abriu procedimento criminal a partir dos processos do Tribunal de Contas da União (TCU) e descartou a tese de empréstimo já que o repasse do dinheiro era feita de forma unilateral e sem prazos, o processo já foi arquivado pelo MPF. (JORNAL O GLOBO)

O gráfico abaixo mostra as que as “pedaladas” que aumentam em excesso em 2014:



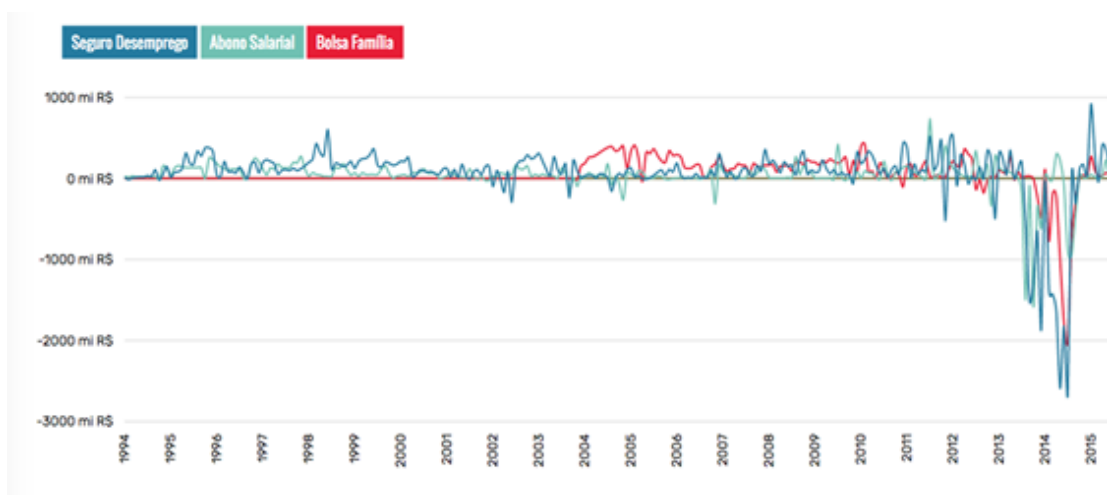
**Gráfico 1: Saldo da Conta do Governo com a Caixa Econômica – Em 2013 e 2014, longo período como devedor.**

Fonte: TCU – Tribunal de Contas da União, 2016.

O gráfico mostra leves quedas que ocorreram em vários anos, e logo depois as subidas que se traduzem nos pagamentos feitos pelo governo. Entre 2004 e 2012 os saldos foram na sua maioria positivos, com exceção de um déficit de R\$ 1 bilhão somados, por quatro vezes. Em 2013/2014 essa queda foi de R\$ 6 bilhões, que mancharam de vermelho as contas por 297

dias somadas as três “pedaladas” segundo o TCU. Esse foi o diferencial de pedaladas de outros governos, o montante envolvido nelas. No geral as pedaladas em 2014 se destinaram segundo o TCU, R\$ 19,6 Bilhões para o BNDES, R\$ 7,9 bilhões para o Banco do Brasil, R\$ 6 bilhões para Caixa e R\$ 6,5 bilhões para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

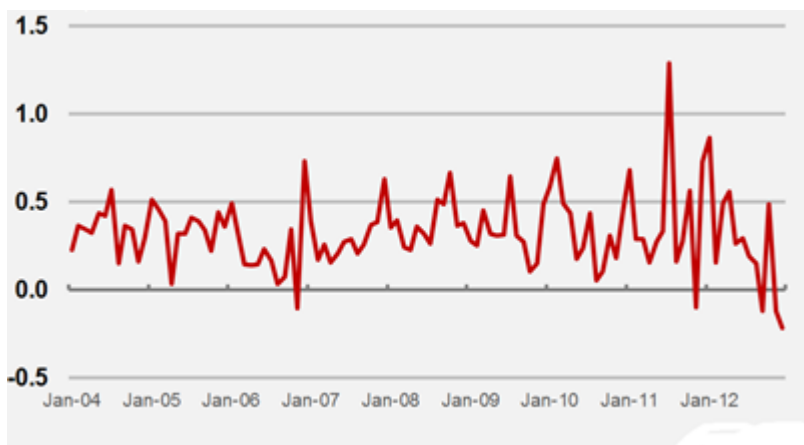
Em governos anteriores as pedaladas também aconteceram. Segundo o Banco Central, durante o governo Fernando Henrique Cardoso chegaram a R\$ 1 bilhão em 2001 e R\$ 948 milhões em 2002 respectivamente. Já no governo de Luís Inácio “Lula” da Silva, esses valores foram de até R\$ 8,43 bilhões no fim do seu mandato em 2010. Já no governo Dilma esse valor chegou a R\$ 52 bilhões em 2014. O gráfico abaixo demonstra o histórico de valores nesses governos.



**Gráfico 2: Os detalhes das pedaladas, de FHC a Dilma.**

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Já o quadro abaixo mostra que o procedimento das “pedaladas” funcionava entre 2004 e 2012 de maneira que os créditos eram pagos com eficiência junto à Caixa, ficando deficitário em breves momentos, seguidos dos pagamentos e a retomada do seu valor positivo:

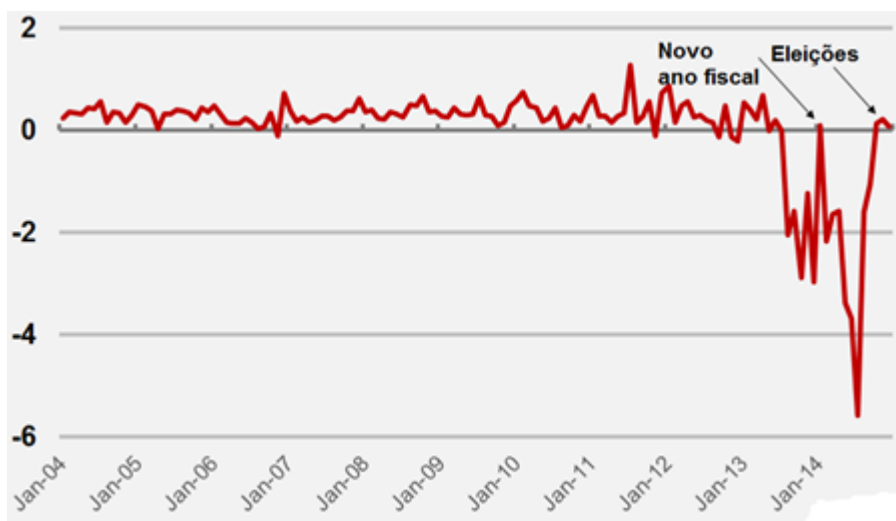


**Gráfico 3: Brasil: Saldo do Governo Junto a Caixa**

**(Saldo junto a Caixa Econômica Federal dos benefícios do Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, em Bilhões de reais, números negativos denotam dívidas do Governo Federal)**

Fonte: Tribunal de Contas da união

Apenas em breves momentos em 2007 e 2012 que os saldos foram brevemente negativos, mas normalizado em seguida. Já a tabela seguinte mostra a relação de saldo, também com a Caixa, mas em 2013:



**Gráfico 4: Brasil, Saldo do Governo Junto à Caixa**

**(Saldo junto à Caixa Econômica Federal dos Benefícios do Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, em Bilhões de reais, números negativos denotam dívidas do governo Federal)**

Fonte: Tribunal de Contas da União

Podemos ajuizar que frente ao novo ano fiscal e próximo as eleições o saldo se estabilizava apesar de negativo em momentos antes. Essa arroxos nas contas públicas pode estar ligado a diversos fatores, entre eles crises internacionais que afeta as contas nacionais de maneira direta, crise essa que afeta os principais países desenvolvidos no mundo hoje.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização da contabilidade criativa como meio de mascarar as contas seja de uma empresa privada ou pública, pode ser uma maneira antiética de maquiagem os resultados, que podem esconder um déficit preocupante. O objetivo desse trabalho era transcorrer sobre o que é a contabilidade criativa, além de expor como ela foi usada na questão das pedaladas fiscais do governo Dilma Rousseff. Foi utilizada uma bibliografia extensa sobre a contabilidade criativa, seguindo uma metodologia focada em autores que a estudam a muito tempo o tema, a fim de alicerçar bem o conceito e a utilização desse artifício. O tema das pedaladas, apesar de ser usado há muito tempo, só veio a ser amplamente discutido atualmente com a crise do executivo e o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Sendo assim de certa forma foi um desafio transcorrer sobre o tema.

O artigo tem a intenção de contribuir para a discussão sobre o tema, além de informar os leitores sobre os temas propostos, sendo direcionado as áreas contábil e econômica, mas não resumida a essas. Sendo assim há espaço para a contribuição das áreas, por exemplo, jurídica a despeito dos discursões que o tema possa causar.

## REFERÊNCIAS

**KRAEMER, M. E. P.** CONTABILIDADE CRIATIVA MAQUIANDO

AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. Disponível em: <

<http://www.atenas.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/60>>.

Acesso em 28 de junho de 2016.

**MENEZES, Dyelle.** Da Contabilidade Criativa as “Pedaladas Fiscais”. Disponível em: <

<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/12045>> Acesso em 29 de junho de 2016.

**JUSBRASIL.** O que é pedalada fiscal? Um manual para não-economistas. Disponível em: <

<http://mercadopopular.jusbrasil.com.br/artigos/241550408/o-que-e-pedalada-fiscal-um-manual-para-nao-economistas>>. Acesso em 29 de junho de 2016.

**POLITIZE!.** Politize! Explica: As Pedaladas Fiscais. Disponível em: <

<http://www.politize.com.br/noticias/politize-explica-as-pedaladas-fiscais/>> .Acesso em 29 de junho de 2016.

**NASER, Kamal H. M.** Creative Financial Accounting – It's Nature and Use, Hemel Hempstead, Prentice Hall International (UK) Limited, 1993.

**GAY SALUDAS, J. M.** 1999. El perfil fiscal de la Contabilidade Creativa: magia financiera o brujería contable? Partida Doble, no. 98, p. 98 - 107

**LAINEZ, J. A.; CALLAO, Susana.** Contabilidade Creativa, Cívitas Ediciones, Madrid, España, 1999.

**VANCONCELLOS, M. A. S., GARCIA, M. E.** Fundamentos de Economia. São Paulo, Saraiva, 1999.

Capítulo 15 do Livro: **REZENDE, FERNANDO;** Finanças Públicas, 2 ed. - 8. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2012

**SASSINE, VINICIUS - O GLOBO;** 2016 - 'Pedalada' de Dilma no Plano Safra não foi operação de crédito nem crime, diz MPF. Disponível em:

<http://oglobo.globo.com/brasil/pedalada-de-dilma-no-plano-safra-nao-foi-operacao-de-credito-nem-crime-diz-mpf-19712360> . Acesso em 01 de Novembro de 2016.