

O Efeito das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) sobre a Aplicabilidade dos Índices de Kohama para Análise de Balanços Patrimoniais da União

Igor de Assis Sanderson de Queiroz

Rio de Janeiro – RJ

Mestrando em Ciências Contábeis pela FACC/UFRJ¹

igorsanderson@globo.com

Adriano Rodrigues

Rio de Janeiro – RJ

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela USP²

Professor Adjunto da UFRJ¹

adriano@facc.ufrj.br

Resumo

A convergência da contabilidade brasileira às Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) provocou significativas alterações conceituais e práticas, em especial, na estrutura das demonstrações contábeis. A fim de aprofundar o debate sobre a interpretação de balanços públicos, tema controverso e pouco explorado, este artigo procurou estudar o efeito das mudanças normativas sobre a aplicabilidade dos índices de análise de balanços elaborados por Kohama, autor que propôs, anteriormente à convergência, parâmetros específicos para os entes públicos brasileiros. Comparando-se os balanços patrimoniais referentes à União, correspondentes aos exercícios financeiros de 2009 e 2010, elaborados antes e depois da adoção das novas regras, procedeu-se à tentativa de cálculo dos índices, realizando-se posteriormente as análises quantitativa e qualitativa. Verificou-se que, embora ainda seja possível chegar ao valor de alguns dos índices de Kohama, utilizando-se de relações matemáticas estabelecidas entre os antigos e novos grupos patrimoniais, sua

aplicação na interpretação de demonstrações financeiras já não é sugerida, por pautarem-se em princípios já superados, devendo ser utilizados novos quocientes na análise de balanços públicos, adaptados às mudanças impostas.

Palavras-chave: Normas Internacionais de Contabilidade; Setor Público; Índices de Kohama; União.

Abstract

The convergence of Brazilian accounting standards to International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) caused significant conceptual and practical changes, in particular, to the structure of the financial statements. In order to broaden the debate on the interpretation of public financial reports, which is a controversial and under explored theme, this article sought to study the effect of regulatory changes on the applicability of the indices of balance sheet analysis suggested by Kohama, an author who proposed specific parameters adapted to the Brazilian public entities, before the convergence. Taking as samples the balance sheet related to the Federal Government, representing the results for 2009 and 2010, prepared according to the old and the new rules, and comparing them, we tried to calculate the indexes, and to establish the quantitative and qualitative analysis. It could be observed that although it is still possible to calculate the value of some of the Kohama's Indexes, using mathematical relations established between the old and new groups of assets, their use in the interpretation of financial statements is no longer suggested, as they are based on principles already overcome, and so new ratios should be used in the analysis of public financial statements, adapted to the changes imposed by international standards.

Key words: International Accounting Standards; Public Sector; Kohama's Indexes, Federal Government.

¹ FACC/UFRJ - Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro – CEP 22290-240 – Rio de Janeiro – RJ

² USP - Universidade de São Paulo – CEP 05508-900 – São Paulo - SP

1. Introdução

Segundo Martins *et al.* (2007, p. 7), as normas contábeis em cada país são diretamente afetadas pelo sistema legal adotado. No Brasil, fortemente influenciado pelas suas raízes latinas, sempre foi seguida a tradição romanística, denominada *Code Law* ou Direito Positivo. O primado do processo legislativo estabelece apenas leis escritas e explícitas como expressão da vontade legítima da nação, diferentemente do que ocorre nos países que adotam a tradição anglo-saxônica, *Common Law* ou Direito Consuetudinário, baseado nos costumes e jurisprudências.

Assim, a contabilidade brasileira, que teve origem em 1808 com a criação do Erário Régio e do Conselho de Fazenda por Alvará de D. João VI (MOURA, 2003 *apud* SILVA, 2011), sempre foi regulamentada por órgãos governamentais ou ligados ao Estado, cujo objetivo primário era o de criar procedimentos para operacionalizar a apuração de resultados visando à arrecadação de tributos, diferentemente de países como o Reino Unido e os Estados Unidos, onde primordialmente o mercado financeiro determina as normas contábeis (MARTINS *et al.*, 2007, p. 13), usando a abordagem do *informational approach* (abordagem da informação), objetivando prover as informações mais úteis ao processo decisório dos investidores (ANTUNES *et al.*, 2006, p. 3).

Nas últimas décadas, com o crescimento dos mercados comerciais e financeiros globalizados, envolvendo os países em transações cada vez mais complexas e com maiores riscos aos investidores, tornou-se evidente a necessidade da elaboração de demonstrações contábeis mais transparentes, confiáveis e comparáveis. Assim, o processo de normatização contábil buscou superar o que Carvalho e Leme (2002, p.43) definem como “a dificuldade que a Contabilidade tem em definir uma linguagem única de comunicação em nível mundial”.

Neste sentido, em 1973, os órgãos representativos dos profissionais de contabilidade de 10 países (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, França, Irlanda, Japão, México, Países Baixos e Reino Unido) se uniram para criar o International Accounting Standards Committee-IASC (Comitê Internacional de Padrões Contábeis – tradução livre), que de forma independente seria responsável pela elaboração e divulgação de padrões contábeis internacionais (International Accounting Standards) a serem aceitos universalmente. Ressalta-se que esta regulamentação tinha como referencial os preceitos praticados nos países com tradição de *Common Law*.

Em 2001, o IASC transferiu sua responsabilidade técnica para o International Accounting Standards Board-IASB (Comitê de Normas Internacionais de Contabilidade, denominação oficial adotada no Brasil pela Secretaria do Tesouro Nacional), com o objetivo de aperfeiçoamento dos pronunciamentos contábeis, que passaram a ser denominados International Financial Reporting Standard-IFRS (Padrões Internacionais de Relatórios Financeiros – tradução livre). Em 2005, as normas IFRS já eram adotadas por 92 países (ANTUNES *et al.*, 2006, p. 4).

Do ponto de vista da contabilidade pública ou governamental, o histórico do processo de internacionalização das normas contábeis passa pela International Federation of Accountants-IFAC (Federação Internacional de Contadores – tradução livre), órgão fundado em 1977, que hoje possui associados de 127 países. Desde o ano 2000 este órgão é responsável pela emissão das International Public Sector Accounting Standards-IPSAS

(Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público – tradução livre), que são normas internacionais especificamente destinadas a atender às nuances da contabilidade pública.

Cabe ressaltar que existe uma significativa compatibilização entre as IPSAS e os IFRS (SILVA, 2011, p. 19), trazendo os conceitos e princípios observados na contabilidade de empresas privadas para o setor público, retirando o foco da orçamentação e tributação, e aumentando a relevância da fidedignidade das informações conforme os fatos geradores das escriturações contábeis.

Em 2007, o Conselho Federal de Contabilidade-CFC, por meio da Resolução CFC nº 1.103/2007, criou o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, para coordenar as ações necessárias à adaptação às regras internacionais. No mesmo ano, a Secretaria do Tesouro nacional publicou a Portaria STN nº 136, de 6 de março de 2007, criando o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis-GTPPC.

Com a publicação da Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008, do Ministério da Fazenda – MF, teve início, sob a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o processo de convergência das regras contábeis da esfera governamental brasileira aos padrões internacionais, com base nos IFRS e IPSAS, visando ao aprimoramento da gestão do patrimônio público. Desde então, o CFC vem elaborando e divulgando as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC T 16, que atualmente compreendem 11 normas. Ainda em 2008, o MF e a STN aprovaram a 1ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, como resultado direto do trabalho desenvolvido pelo GTPPC, hoje em sua 4ª edição.

Enquanto na área privada as novas regras passaram a vigorar parcialmente desde 2008, observando os pronunciamentos nº 1 a 14 do CPC, a adoção do novo padrão internacional passou a ser obrigatório no âmbito da União somente a partir de 2011. Para os Estados e o Distrito Federal, o prazo para adoção compulsória das normas é 2012, e 2013 para os municípios, conforme previsto no Art. 3º da Portaria nº 467, de 6 de agosto de 2009, da STN.

Cabe salientar que o conceito de contabilidade brasileira abarca não somente o ramo privado, mas também o setor contábil público. Segundo Ludicibus (1993, p. 28), o objetivo principal da Contabilidade (e dos relatórios decorrentes) é fornecer informação econômica relevante para que cada usuário possa tomar suas decisões e realizar seus julgamentos com segurança. No que tange à contabilidade pública, reveste-se de ainda maior importância a necessidade de transparência e qualidade nas prestações de contas, garantindo aos gestores as melhores informações para o processo decisório, dada a natureza coletiva pública da propriedade dos recursos geridos, de forma que sejam prevenidos os riscos e corrigidos os desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000).

Diante dessa característica da contabilidade de fornecer informação útil para o processo decisório de diversos agentes, torna-se comum o uso de índices para facilitar a análise das demonstrações contábeis. Contudo, enquanto os índices para análise de balanços patrimoniais no setor privado têm amplo uso, o mesmo não ocorre no setor público.

Uma importante exceção no setor público é o trabalho desenvolvido por Kohama, que propôs índices especificamente adaptados aos grupos patrimoniais dos entes públicos brasi-

leiros. No entanto, tais parâmetros foram estabelecidos anteriormente à convergência das normas contábeis aos padrões internacionais. Cabe, portanto, a verificação de sua aplicabilidade após as alterações trazidas pelas IPSAS.

Sendo assim, o presente artigo tem como principal objetivo estudar o efeito das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) sobre a aplicabilidade dos índices de análise de balanços públicos propostos por Heilio Kohama em 1992, na obra *Balanços Públicos, Teoria e Prática*. Os quocientes da situação financeira, da situação permanente e do resultado patrimonial serão doravante denominados **Índices de Kohama**.

Dentro desse contexto, busca-se resposta para a seguinte questão de pesquisa: **Os Índices de Kohama são aplicáveis para análise de balanços patrimoniais da União com a adoção das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS)?**

Justifica-se a realização de um trabalho dessa natureza, em primeiro lugar, por tratar da contabilidade pública, um ramo da ciência contábil que, segundo Silva (2001, p. 2), nos últimos tempos tem sido bastante esquecido nas grades escolares do ensino superior. Em segundo lugar, pelo fato de a pesquisa empírica na área de contabilidade financeira estar predominantemente voltada para o setor privado, com poucas evidências no setor público brasileiro.

Além disso, a contribuição esperada do trabalho é a de aprofundar o debate sobre os índices para análise de balanços públicos, uma vez que na “[...] contabilidade pública brasileira não existe uma fórmula comumente aceita para a análise de balanços e demonstrativos gerados, prejudicando a avaliação contábil-financeira da Administração Pública” (LIMA; CASTRO, 2003, p. 219).

Por fim, cabe destacar que o presente trabalho foi organizado da seguinte forma: i) na introdução é feita a contextualização da evolução das normas contábeis no Brasil até o estágio atual, após a convergência aos padrões internacionais, além de ser apresentado o objetivo do artigo e a justificativa da escolha do tema; ii) a seguir é feita a fundamentação teórica sobre balanços patrimoniais públicos e os índices empregados para sua análise; iii) posteriormente, descreve-se a metodologia e a coleta dos dados; iv) finalmente, é feita a apresentação dos resultados e a conclusão.

2. Fundamentação Teórica

Ludícibus (1998) ensina que a importância do balanço patrimonial se deve à visão lançada sobre as aplicações de recurso feitas pela empresa, ou seja, seus ativos, e o quanto destes recursos é devido à terceiros, o passivo. Assim, a análise do balanço patrimonial evidencia o endividamento, a liquidez, e o capital próprio da empresa. De forma análoga, a elaboração dos balanços públicos tem por base a escrituração dos atos e fatos ocorridos nas entidades públicas. Essa elaboração obedece às condições, metodologias e regras fundamentadas na contabilidade pública (KOHAMA, 2009, p. 15).

Kohama (2009, p. 16) cita quatro peças componentes dos balanços públicos. Estes modelos estão contidos nos anexos nº 12 (Balanço Orçamentário), nº 13 (Balanço Financeiro), nº 14 (Balanço patrimonial), nº 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais) da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estes anexos foram alterados pela Portaria STN nº 749, de 15 de dezembro de 2009, para adoção dos padrões internacio-

nais. Foram incluídos pela mesma portaria os anexos nº 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa), nº 19 (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) e nº 20 (Demonstração do Resultado Econômico), na referida lei, de forma que os demonstrativos contábeis públicos se adaptassem à NBC T-16.

Atualmente, os modelos adotados estão em conformidade com o Adendo A – Tabela de Eventos do Plano de Contas da Administração Pública Federal, emitido em 14 de abril de 2010, e com a Portaria STN nº 665, de 30 de novembro de 2010.

Ainda segundo Kohama (2009, p. 143), os balanços públicos podem ser analisados e interpretados individualmente, embora as melhores condições de avaliação sejam apresentadas em um trabalho consolidado. Para a consecução dos objetivos deste artigo, somente serão apresentadas informações para análise do balanço patrimonial.

A análise do balanço patrimonial se inicia com o cálculo de índices econômico-financeiros desenvolvidos para destacar pontos fortes e fracos (MOROZINI *et al.*, 2006). Para Hoji (2004, p. 280), a técnica de análise por meio de índices consiste em relacionar contas e grupos de contas para extrair conclusões sobre tendências da situação econômico-financeira. Para Gitman e Madura (2003), a análise pode ser feita por comparação de índices de várias empresas de um mesmo setor econômico no mesmo período (análise comparativa setorial); de uma mesma empresa em diferentes períodos (série temporal); ou pode ser feita uma análise combinando elementos de cada um dos tipos anteriormente citados.

Entretanto, o tratamento para a análise e interpretação de balanços públicos devia ser realizado de maneira distinta daquela praticada para os demonstrativos contábeis das entidades privadas, uma vez que os objetivos da contabilidade são distintos para entes privados e públicos. Enquanto nas empresas privadas a preocupação dos analistas é com a rentabilidade, a liquidez, os lucros, as perdas e a imobilização de capitais, no setor público o foco é com o equilíbrio dos sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial (KOHAMA, 2009, p. 141).

Desta forma, se as estruturas patrimoniais eram distintas, os índices por utilizar na análise de balanços de entidades públicas também não deviam ser os mesmos que os usados na contabilidade de empresas privadas. Apresentam-se a seguir os quocientes julgados adequados para a análise dos balanços patrimoniais públicos (KOHAMA, 2009, p. 174), selecionados conforme o objetivo do artigo:

a) Quociente da Situação Financeira = $\frac{\text{Ativo Financeiro}}{\text{Passivo Financeiro}}$.

Esse quociente deve ser utilizado para verificação da existência, ou não, de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial, pois, ocorrendo excesso de recursos financeiros, estes poderão ser utilizados para abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais) no exercício seguinte.

b) Quociente da Situação Permanente = $\frac{\text{Ativo Permanente}}{\text{Passivo Permanente}}$

Esse quociente demonstrará o nível de endividamento apresentado no balanço patrimonial.

c) Quociente do Resultado Patrimonial = $\frac{\text{Soma do Ativo Real}}{\text{Soma do Passivo Real}}$.

Mostra a relação entre a soma dos bens e direitos e a soma das obrigações mais as dívidas fundadas, evidenciando superávit ou déficit patrimonial.

Foram desconsiderados o Quociente do Limite de Endividamento I e II e o Quociente do Dispêndio da Dívida II, pois estes índices contêm em suas fórmulas receitas oriundas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Prestados, tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal e, portanto, não aplicável ao caso da União.

Para a realização dos cálculos para apuração dos quocientes supramencionados, os seguintes parâmetros eram diretamente extraídos dos balanços patrimoniais de entidades públicas:

- I. Ativo Financeiro – compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e de valores numerários (KOHAMA, 2009, p. 89).
- II. Ativo Permanente – conjunto de bens imobilizados, créditos e valores realizáveis a longo prazo, cuja alienação dependa de autorização legislativa (KOHAMA, 2009, p. 91)
- III. Ativo Real – valor total dos ativos deduzido do Ativo Compensado (valores de terceiros, em poder de terceiros, nominais emitidos e contrapartidas que possam vir a afetar o patrimônio).
- IV. Passivo Financeiro – total de compromissos exigíveis cujo pagamento não dependa de autorização orçamentária (KOHAMA, 2009, p. 115).
- V. Passivo Permanente – consiste nas dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para resgate ou amortização (KOHAMA, 2009, p. 119).
- VI. Passivo Real – valor total do passivo, subtraído do patrimônio líquido e das obrigações adquiridas por ajustes ou contratos que possam afetar o patrimônio de forma negativa.

A adoção das normas NBC T-16, elaboradas com base nas IPSAS, demonstra a mudança do enfoque da contabilidade pública brasileira, antes puramente orçamentário, para uma maior aproximação com a teoria contábil, mais ligada à essência dos fatos (MACÊDO *et al.*, 2010, p. 70). Segundo Pereira (2009, p. 8), “as normas internacionais [...] privilegiam a essência sobre forma [...]”, o que sempre foi considerado de fundamental importância no setor privado, a fim de oferecer aos investidores as informações contábeis mais relevantes e fidedignas quanto fosse possível, a fim de protegê-los dos riscos.

Analisando-se as 32 IPSAS emitidas até o presente momento, é evidente a sua correlação com as normas IFRS, excetuando-se as IPSAS 22 a 24, cujos teores são intrinsecamente públicos. Verifica-se, portanto, uma aproximação dos objetivos da contabilidade pública aos do setor privado. No entanto, a adaptação de preceitos utilizados no setor privado para o setor público é um tema controverso, em que se observam duas correntes de pensamento: uma a favor da compatibilização, baseada em Hepworth e Vassalém (1984 apud SILVA, 2008) e Anthony (1980 apud SILVA, 2008), e outra contrária, representada por Mautz (1991 apud SILVA, 2008) e Montesinos, Garcia e Vela (1988 apud SILVA, 2008).

Restringindo-se o estudo à NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, nota-se a estreita correspondência ao disposto na IPSAS 1, que determina a classificação dos elementos componentes do balanço patrimonial em “Circulantes” e “Não

Circulantes”, bem como sua apresentação em ordem decrescente de liquidez, na classe do “Ativo”, e de exigibilidade, na classe do “Passivo”, tal qual se observa nos balanços patrimoniais de empresas privadas. Esta mudança na estrutura dos balanços patrimoniais públicos, anteriormente divididos segundo a natureza financeira ou não dos elementos componentes, e não na sua conversibilidade e exigibilidade, deverá ocasionar mudanças na aplicação de índices para análise.

3. Metodologia

De acordo com Marconi e Lakatos (2002), quanto ao objetivo, a pesquisa para este artigo caracteriza-se como descritiva e exploratória, por haver ainda pouco conhecimento consolidado sobre o tema. Quanto aos procedimentos, segundo Gil (2002, p. 45), enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a documental vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico. Portanto, foi realizada pesquisa de caráter bibliográfico de fontes que fundamentaram o tema, e documental para coleta de dados. Foram escolhidos para amostra os balanços patrimoniais, principais peças das demonstrações contábeis públicas, atinentes à União, por ser este ente federativo a referência para todo o sistema contábil governamental no Brasil, bem como por ser a entidade pública pioneira na publicação de suas demonstrações contábeis conforme os padrões internacionais.

No tocante à abordagem do problema, os dados coletados tiveram tratamento quantitativo e qualitativo para a verificação da aplicabilidade dos índices de Kohama para análise de balanços públicos após a mudança das normas contábeis brasileiras. Comparando-se os balanços patrimoniais da União dos exercícios de 2009 e 2010, cada um deles elaborado em duas versões, conforme as regras vigentes antes e depois da edição da Portaria STN nº 749, de 15 de dezembro de 2009, foram verificadas as diferenças entre os grupos e subgrupos componentes das classes do Ativo e do Passivo, bem como a possibilidade de cálculo dos índices de Kohama. Por fim, considerando-se os padrões internacionais, foi feita uma análise da adequação conceitual destes quocientes para a interpretação dos balanços patrimoniais.

Em atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e na Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, a STN, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, deve divulgar anualmente a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas públicas dos entes da Federação, quais sejam, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Até o ano de 2010, quando foram publicadas as demonstrações contábeis referentes ao exercício financeiro de 2009, o balanço patrimonial da União ainda era elaborado sob a égide de regras não compatíveis com os padrões adotados internacionalmente. A partir de 2011, a STN passou a publicar o documento denominado Balanço do Setor Público Nacional, na elaboração do qual passaram a ser consideradas as disposições do Conselho Federal de Contabilidade relativas aos Princípios de Contabilidade, bem como as novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16) e outras normas que regulam o assunto.

Por ocasião da divulgação das contas do ano-base 2010, a STN republicou o balanço patrimonial da União referente a 2009,

desta vez elaborado de acordo com a legislação atualizada, convergente com as exigências internacionais. As demonstrações contábeis atinentes ao exercício financeiro de 2010 também foram publicadas segundo os modelos anterior e posterior à convergência.

Foram efetuados o levantamento e a análise dos elementos patrimoniais e seus valores nos balanços da União referentes aos exercícios financeiros de 2009 e 2010, divulgados pela STN em 2010 e em 2011, respectivamente antes e depois da publicação da Portaria STN nº 749/2009. Os dados necessários para a realização dos cálculos dos índices abordados neste artigo foram extraídos diretamente das demonstrações contábeis supramencionadas, obtidas na Internet. As considerações sobre a adequação conceitual dos índices de Kohama foram feitas tendo como base as normas contábeis vigentes após a publicação da Portaria STN nº 749, de 15 de dezembro de 2009, as NBC T 16, o MCASP e o Plano de Contas da Administração Pública Federal.

4. Apresentação dos Resultados

4.1. Análise Quantitativa

As tabelas 1 e 2 apresentam os valores em reais (R\$), com nível de arredondamento de 2 casas decimais, dos grupos e subgrupos componentes dos balanços patrimoniais da União dos exercícios financeiros de 2009 e de 2010, conforme o Plano de Contas da Administração Pública Federal em vigor antes e depois da convergência, respectivamente (tabela 1).

Observando-se os dados, podem-se fazer as seguintes constatações:

I. Verificou-se que nas demonstrações contábeis elaboradas segundo os novos padrões (tabela 2) não constam as

parcelas necessárias aos cálculos dos Índices de Kohama. Os grupos "Ativo Financeiro", "Ativo Permanente" e "Ativo Real", componentes da classe "Ativo", e os grupos "Passivo Financeiro", "Passivo Permanente" e "Passivo Real", integrantes da classe "Passivo", foram extintos.

II. Os valores totais das classes "Ativo" e "Passivo" nos balanços referentes aos mesmos exercícios apresentam diferenças, correspondentes respectivamente aos grupos "Ativo Compensado" e "Passivo Compensado", que já não aparecem no modelo pós-convergência.

III. Os subgrupos, títulos e subtítulos que compunham os grupos extintos foram reclassificados dentro dos novos grupos "Ativo Circulante", "Ativo Não Circulante", "Passivo Circulante" e "Passivo Não Circulante", atendendo ao Plano de Contas da Administração Pública Federal, e aos novos modelos introduzidos pela Portaria STN nº 749/2009, contidos nos anexos da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964.

IV. Podem-se estabelecer as seguintes relações matemáticas diretamente a partir dos grupos, subgrupos, títulos e subtítulos dos balanços adaptados aos padrões internacionais, a fim de calcular os valores dos grupos extintos ("Ativo Permanente", "Ativo Real" e "Passivo Real"), presentes no modelo anterior à convergência:

Ativo Permanente = Ativo Não Circulante – Valores a receber

Ativo Real = Ativo Total (balanço pós-convergência)

Passivo Real = Passivo Total (balanço pós-convergência) – Patrimônio Líquido

Tabela 1 – Grupos e subgrupos do balanço patrimonial da União nos anos-base 2009 e 2010 (modelo anterior à Portaria 749/2009)

ATIVO	2009	2010
1. Ativo Financeiro	501.741.801.971,49	516.595.678.226,65
1.1 Ativo Fin. Longo Prazo	65.300.465,37	61.135.200,07
2. Ativo Não Financeiro	2.279.534.333.345,28	2.783.659.534.912,91
2.1 Realizável Curto Prazo	101.639.442.826,85	380.936.796.614,66
2.2 Realizável Longo Prazo	1.757.607.059.754,80	1.912.046.931.434,01
2.3 Ativo Permanente	420.268.675.497,13	490.648.398.384,86
3. Ativo Real	2.781.276.135.316,77	3.300.255.213.139,56
4. Ativo Compensado	3.226.674.089.164,23	986.002.221.261,85
Total	6.007.950.224.481,00	4.286.257.434.401,41
PASSIVO	2009	2010
5. Passivo Financeiro	136.389.721.809,04	158.744.176.220,60
6. Passivo Não Financeiro	2.294.550.469.285,59	2.560.673.950.328,48
6.1 Passivo Permanente	-	-
7. Passivo Real	2.430.940.191.094,63	2.719.418.126.549,08
8. Patrimônio Líquido	350.335.944.222,14	580.837.086.590,48
9. Passivo Compensado	3.226.674.089.164,23	986.002.221.261,85
Total	6.007.950.224.481,00	4.286.257.434.401,41

Fonte: SIAFI - STN/CCONF/NUCOP e STN/COREM/GEREM

Tabela 2 – Grupos e subgrupos do balanço patrimonial da União nos anos-base 2009 e 2010 (modelo posterior à Portaria 749/2009)

ATIVO	2009	2010
1. Ativo Circulante	603.335.099.599,47	897.498.748.120,62
2. Ativo Não Circulante	2.177.941.035.717,30	2.402.756.465.018,94
2.1 Valores a receber	1.757.672.360.220,17	1.912.108.066.634,08
Total	2.781.276.135.316,77	3.300.255.213.139,56
PASSIVO	2009	2010
3. Passivo Circulante	595.748.169.026,85	743.423.012.921,03
4. Passivo Não Circulante	1.835.192.022.067,78	1.975.995.113.628,05
5. Patrimônio Líquido	350.335.994.222,14	580.837.086.590,48
Total	2.781.276.135.316,77	3.300.255.213.139,56

Fonte: SIAFI - STN/CONF/NUCOP e STN/COREM/GEREM

V. As expressões matemáticas para calcular os valores dos grupos “Ativo Financeiro” e “Passivo Financeiro” não puderam ser enunciadas diretamente a partir dos grupos e subgrupos presentes no modelo pós-convergência. Assim, consultando os balanços patrimoniais completos teremos:

$$\begin{aligned} \text{Ativo Financeiro} &= \text{Ativo Circulante} + \text{Ativo Financeiro a Longo Prazo} - \text{Realizável a Curto Prazo} - \text{Outros Ativos Circulantes} \\ \text{Passivo Financeiro} &= \text{Passivo Circulante} - \text{Obrigações em Circulação} + \text{Passivo Financeiro a Longo Prazo} \end{aligned}$$

VI. Não foi possível estabelecer nenhuma relação envolvendo o “Passivo Permanente”, pois os balanços da amostra em estudo não contemplavam esse grupo.

Em face do exposto, utilizando-se apenas o modelo de balanço patrimonial pós-convergência, somente é possível calcular o Quociente do Resultado Patrimonial (QRP), conforme a fórmula abaixo:

$$\text{QRP} = \frac{\text{Ativo Total (balanço pós-convergência)}}{\text{Passivo Total (balanço pós-convergência) - Patrimônio Líquido}}$$

$$\text{QRP (2009)} = \frac{2.781.276.135.316,77}{2.430.940.141.094,63} = 1,14$$

$$\text{QRP (2010)} = \frac{3.300.255.213.139,56}{2.719.418.126.549,08} = 1,21$$

4.2. Análise Qualitativa

Segundo Kohama (2009, p. 89), os saldos do “Ativo Financeiro” das entidades públicas refletiam os registros dos mesmos fatos registrados no “Ativo Circulante” das empresas privadas, grupo agora utilizado também nos balanços patrimoniais públicos. No entanto, verificamos que o grupo “Ativo Circulante” na amostra da União tem em sua composição

subgrupos oriundos do antigo “Ativo Não Financeiro”, grupo não considerado por Kohama em sua obra. Situação análoga ocorre com relação ao “Passivo Circulante”.

Ainda, Kohama (2009, p. 91) afirma que os valores “Realizáveis a Longo Prazo” são demonstrados no “Ativo Permanente”, enquanto na amostra se trata de um subgrupo distinto, dentro do grupo “Ativo Não Financeiro”. O grupo “Passivo Permanente” não figura nas demonstrações contábeis da amostra.

A extinção do “Ativo Compensado” e do “Passivo Compensado” no modelo pós-convergência se deu em virtude de estes grupos não representarem fatos administrativos ou contábeis, mas apenas atos administrativos, os quais não afetam o patrimônio. No entanto, embora já não figurem na nova estrutura do balanço patrimonial, os direitos e obrigações provenientes de contratos ou ajustes de que a administração pública seja parte ainda deverão ser registrados e controlados, uma vez que de forma mediata ou imediata podem vir a afetar o patrimônio, e propiciam conhecimentos necessários para interpretação e análise dos balanços (KOHAMA, 2009, p. 107).

A separação anterior do “Ativo Financeiro” e do “Ativo Não Financeiro” tinha como principal propósito a apuração do superávit financeiro. No “Ativo Financeiro”, somente eram inclusos valores com liquidez certa dentro do exercício financeiro considerado. No “Passivo Financeiro”, por sua vez, eram registrados os valores da Dívida Flutuante, e sua distinção do “Passivo Não Financeiro” era não haver necessidade de autorização orçamentária para sua liquidação. Assim, verifica-se que a classificação era feita com base em critérios essencialmente orçamentários, o que se buscou modificar com a adoção das normas internacionais, privilegiando-se a representação fidedigna dos fatos contábeis nas demonstrações.

5. Conclusão

O processo de convergência das normas contábeis brasileiras aos padrões internacionais é uma necessidade que se justifica pela importância da transparência das demonstrações contábeis públicas para todo o sistema econômico. A fidedignidade das informações reduz o risco para os investidores, baixando o custo do capital e consequentemente os preços, contribuindo para uma melhor qualidade de vida para toda a sociedade. Assim, as mudanças devem ter caráter irreversível.

A obrigatoriedade da adoção dos novos padrões pela União será apenas a partir do exercício financeiro de 2012, mas a publicação do Balanço do Setor Público Nacional apresentando os balanços patrimoniais referentes à 2009 e 2010 elaborados em duas versões, segundo as regras anteriores e posteriores à convergência, em cumprimento ao Parágrafo Único da Portaria 749/2009, mostra que a presteza da adaptação é uma preocupação do Governo Federal.

A partir de 2012, findo o período de transição, a tendência é que os balanços patrimoniais públicos já não sejam divulgados conforme o modelo anterior à Portaria STN nº 749/2009, uma vez que a normalização para sua elaboração foi revogada. Desta forma, o cálculo de índices para interpretação e análise de balanços patrimoniais públicos terá de ser feito exclusivamente a partir dos dados contidos na nova estrutura patrimonial.

Conforme foi demonstrado, é possível calcular, por meio de expressões matemáticas, o valor do Quociente do Resultado Patrimonial, a partir dos balanços patrimoniais convergentes com as normas internacionais. Os valores dos Quocientes da Situação Financeira somente podem ser calculados utilizando-se elementos contidos no modelo anterior à convergência. Os Quocientes da Situação Permanente não puderam ser calculados devido à ausência das parcelas “Passivo Permanente” nos balanços da amostra. No entanto, a análise destas demonstrações contábeis mediante a aplicação de quocientes calculados a partir de elementos já extintos, que não mais serão divulgados, e representativos de conceitos superados pela nova normalização, pode ser considerado um retrocesso. A mudança do enfoque da contabilidade pública brasileira, demonstrada pela convergência aos ditames das normas internacionais IP-SAS, sugere que as análises suportadas por preceitos primordialmente orçamentários e fiscais devem ser abandonadas,

privilegiando-se a interpretação das demonstrações contábeis segundo o conceito de *accountability*, refletindo a análise das prestações de contas *lato sensu* como avaliação do aspecto central da governança.

Portanto, concluiu-se que os índices de Kohama, anteriormente aceitos para análise dos balanços patrimoniais públicos, já não devem ser aplicados aos balanços patrimoniais da União após a convergência das normas contábeis para o setor público aos padrões internacionais, pois seus cálculos dependem de parcelas de uso descontinuado na normalização contábil, além de haver incompatibilidades conceituais. Sugere-se a utilização dos seguintes índices: de Liquidez Corrente (“Ativo Circulante” / “Passivo Circulante”), para medição da situação financeira; de Endividamento Geral (“Passivo Circulante” + “Passivo Não Circulante” / “Ativo Total”), em substituição ao Quociente da Situação Permanente; e de Solvência (“Ativo Circulante” + “Ativo Não Circulante” / “Passivo Circulante” + “Passivo Não Circulante”), para apuração de superávit ou déficit patrimonial. Estes índices encontram-se descritos na Parte V da 4ª edição do MCASP.

O campo da análise de balanços públicos é ainda pouco explorado, e as recentes mudanças na normalização ensejam a realização de estudos para a elaboração de novos índices e indicadores, podendo-se inclusive considerar a utilização daqueles aplicáveis aos balanços no setor privado, tendo em vista a aproximação dos conceitos ora ocorrida. Faz-se mister a verificação da aplicabilidade dos índices para a análise das demais demonstrações contábeis públicas já citadas, a fim de que também estas relações estejam adaptadas aos novos preceitos e conceituações propostos, de forma que atinjam suas finalidades intrínsecas e legais.

Referências

ANTUNES, Jeronimo; ANTUNES, Guilherme M. B.; PENTEADO, Isis M. A convergência contábil brasileira e a adoção das normas internacionais de contabilidade: o IFRS-1. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 10., 2007, São Paulo. Anais eletrônicos... São Paulo: USP, 2007. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/30.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2012.

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. Pode Executivo, Brasília, DF, 4 maio 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Presidência da República, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>. Acesso em: 14 maio 2012.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Presidência da República, Brasília, DF, 7 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 11 maio 2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 136, de 6 de março de 2007. Cria o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis, dispondo sobre sua composição e funcionamento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 mar. 2007. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_136_2007.pdf>. Acesso em: 11 maio 2012.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, laboração e divulgação das demonstrações contábeis,

de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2008/portaria184.asp>>. Acesso em: 11 maio 2012.

_____. Secretaria do Tesouro nacional. Portaria nº 467, de 6 de agosto de 2009. Aprova os volumes II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III - Procedimentos Contábeis Específicos e IV - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, da 2ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 ago. 2009. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_467_2009_PCP_PCE_PCASP.pdf>. Acesso em: 11 maio 2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 749 de 15 de dezembro de 2009. Aprova a alteração dos Anexos nº 12 (Balanço Orçamentário), nº 13 (Balanço Financeiro), nº 14 (Balanço Patrimonial) e nº 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), inclui os anexos nº 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa), nº 19 (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) e nº 20 (Demonstração do Resultado Econômico) da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_749_Atualizacao_Anexos_Lei_4320.pdf>. Acesso em: 12 maio 2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 665, de 30 de novembro de 2010. Atualiza os Anexos nº 12 (Balanço Orçamentário), nº 13 (Balanço Financeiro), nº 14 (Balanço Patrimonial), nº 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), nº 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa), nº 19 (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) e nº 20 (Demonstração do Resultado Econômico) da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 dez. 2010. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_665_2010.pdf>. Acesso em: 15 maio 2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Plano de Contas da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 abr. 2010. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/Eventos.pdf>. Acesso em: 14 maio 2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC nº 1.055, de 7 de outubro de 2005. Cria o Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2005/001055>. Acesso em: 15 maio 2012.

_____. Resolução CFC nº 1.133, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.6 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – Demonstrações Contábeis. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001133>. Acesso em: 15 maio 2012.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOJI, Massakazu. Administração Financeira. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

IUDICIBUS, Sergio de, Teoria da Contabilidade. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

_____. Análise de balanços. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

KOHAMA, Heilio. Balanços Públicos: teoria e prática. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LIMA, V. Diana; CASTRO, G. Róbison. Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de planejamento e execução de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 5ª ed. São paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Eliseu; MARTINS, Vinícius A.; MARTINS, Eric A. Normatização Contábil: ensaio sobre sua evolução e o papel do CPC. Revista de Informação Contábil - UFPE, Vol. 1, nº 1, p.7-30, 2007.

MOROZINI, J. F.; OLINQUEVITCH, J. L.; HEIN, N. Seleção de Índices na Análise de Balanços: uma aplicação da técnica estatística "ACP". Revista Contabilidade e Finanças – USP, nº 41, p. 87-99, 2006.

MOURA, Reinaldo de Almeida. Princípios Contábeis Aplicados à Contabilidade Governamental: uma abordagem comparativa Brasil - Estados Unidos. Brasília, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

MACÊDO, J. M. A.; LOPES, J. E. G.; SILVA, L. M. da; FILHO, J. F. R.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; FEITOSA, M. G. G. Convergência Contábil na Área Pública: uma análise das percepções dos auditores de TCEs, contadores e gestores públicos. Revista de Contabilidade e Organizações – FEA-RP/USP, v. 4, n. 8, p. 69-91, jan-abr 2010.

NASCIMENTO, Leonardo Silveira do. A elaboração das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público: análise à luz dos princípios contábeis. In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 2, 2008, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC, 2008.

SILVA, Anderson Chaves da. Avaliação de Ativos Imobilizados no setor público no contexto da convergência às normas internacionais de contabilidade – o caso de uma organização militar. Rio de Janeiro, 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Mestrado em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

SILVA, José Pereira da. Análise financeira das empresas. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade pública: ênfase no patrimônio x questão da legalidade. In: SEMINÁRIO REGIONAL - BRASÍLIA, 2008, Brasília. Anais eletrônicos...Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2008. Disponível em: <www.cfc.org.br/uparq/p_lino.ppt>. Acesso em: 23jun 2008a.

_____. Contabilidade Pública: opção ou obrigação? Prestando Contas - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, nº 42, p. 2, 2001. Disponível em: <<http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/prestandocontas/?42/2>>. Acesso em: 13 maio 2012.