

Análise de Balanços Públicos: Considerações e Técnicas para o Balanço Patrimonial

Flávio da Cruz ()*

*Orion Augusto Platt Neto (**)*

RESUMO

O balanço patrimonial é um dos quatro balanços públicos elaborados pela contabilidade pública brasileira, em conformidade com a Lei n.º 4.320/64. Tal peça possui características diferenciadas da utilizada no setor privado, o que implica em uma série de considerações para sua análise. Deste modo, inicialmente são apresentadas diversas considerações sobre as características próprias do setor estatal que o diferenciam do setor privado, repercutindo nos demonstrativos, na transposição de técnicas e em critérios de análise. A partir do conhecimento da estrutura, grupos e contas do balanço patrimonial público, faz-se uma ponte entre tal demonstrativo contábil e algumas técnicas conhecidas de análise de balanços. Com o intuito de fornecer parte do arcabouço teórico necessário à compreensão do tema, são vistos conceitos e termos da contabilidade e do orçamento Público. Adicionalmente, são fornecidos alguns indicadores para análise desenvolvidos pelo Núcleo dos Indicadores Contábeis Brasileiros (NICB), do Departamento de Ciências Contábeis da UFSC. Para ilustrar, é apresentado o balanço patrimonial do Município de Florianópolis.

* Contador/Auditor, CRCSC nº 5.594/O. Professor e pesquisador da Esag/Udesc e do Departamento de Ciências Contábeis do CSE/UFSC Mestre em Administração Pública. Coordenador do NICB/UFSC. Autor do livro "Auditoria Governamental" e co-autor dos livros "Comentários à Lei n.º 4.320" e "Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada".

** Bacharel em Ciências Contábeis. Mestrando em Eng. de Produção na Área de Gestão de Negócios e Pesquisador do NICB/UFSC. Professor Substituto de Finanças Públicas da UFSC e Professor de Contabilidade da ASSESC.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a finalidade de facilitar a compreensão do balanço patrimonial público, observando sua fonte legal no Brasil e apresentando aspectos introdutórios sobre sua análise. A partir do conhecimento do balanço patrimonial público, faz-se uma ponte entre tal demonstrativo contábil e algumas técnicas conhecidas de análise de balanços.

Inicialmente são apresentadas diversas considerações sobre as características próprias do setor público que o diferenciam do setor privado, repercutindo na transposição de técnicas e em critérios de análise.

Com o intuito de fornecer parte do arcabouço teórico necessário à compreensão do tema, são vistos conceitos e termos da contabilidade e do orçamento Público.

São fornecidos alguns indicadores para análise desenvolvidos pelo Núcleo dos Indicadores Contábeis Brasileiros (NICB), núcleo de pesquisa e extensão vinculado ao Departamento de Ciências Contábeis da UFSC. Para ilustrar, é apresentado o balanço patrimonial do Município de Florianópolis, em 31 de dezembro de 2000 e de 2001.

A análise se deterá apenas ao balanço patrimonial, embora consideremos que a análise das demonstrações contábeis seja enriquecida pela inter-relação de dados e informações entre mais de um demonstrativo (ver demonstrativos da Lei Federal n.º 4.320/64). Destaca-se ainda a relevância da utilização de indicadores que associem dados monetários a dados físicos, para um melhor diagnóstico do desempenho, seja no setor público ou no setor privado.

Consideramos que as informações fornecidas pela contabilidade pública têm sua importância acentuada na medida em que auxiliam a tomada de decisão do gestor público no ambiente turbulento de transformações da administração pública brasileira. Deste modo, o correto diagnóstico da situação orçamentária, financeira e patrimonial das entidades públicas pode tornar a ação governamental mais eficiente, eficaz e econômica.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ENTIDADES PÚBLICAS

No tema abordado por este artigo é necessário que se incluam considerações específicas quando se trata da análise dos demonstrativos contábeis das entidades públicas, isto porque o setor público estatal é diferente do setor privado em termos de propósito, estrutura organizacional e situações enfrentadas para alcançar seus objetivos.

Este fato inviabiliza diversas comparações e certos aspectos da transposição de técnicas com o setor privado, em particular no que tange ao processo de decisão política, *juntamente e essencialmente com outras características multidimensionais.*

Embora existam vários conceitos de Estado, podemos dizer simplificada e que **O Estado é um "organismo político administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por um governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida"** (Ferreira, 1986, p.714).

Segundo Kohama (1989, p. 17), o Estado, como organização do poder político da comunidade, “é organizado com a finalidade de harmonizar sua atividade, de modo a promover e satisfazer a prosperidade pública, ou seja, o bem-comum”.

Considerando-se a finalidade de satisfazer das necessidades públicas, Silva (1996, p.20), explica que o Estado “deve ser estudado como um sistema de funções que disciplinam e ordenam os meios para atingir determinados objetivos e como um conjunto de órgãos destinados a exercer estas funções”.

Segundo Cruz (1997), o principal elemento esclarecedor das diferenças entre o setor público e o setor privado é a aplicação do princípio da exclusão.

O princípio da exclusão é explicado por Musgrave (1973, p.30) da seguinte forma:

Se um consumidor deseja uma mercadoria qualquer, terá que sujeitar-se às condições de troca estabelecidas pelos que as possuem, e vive versa. Isto significa que ele está excluído de usufruir do prazer de usufruir qualquer bem ou serviço, a não ser que se disponha a pagar ao possuidor o preço estipulado.

Musgrave (1973, p.31) explica que, no atendimento das necessidades sociais, os benefícios dos serviços públicos serão comuns para todos os moradores do local ou sociedade abrangida, deste modo:

Talvez alguns se beneficiem mais do que outros, mas todos sabem que seu benefício será independente de sua contribuição particular. Daí, como já dissemos, não se pode esperar do consumidor uma contribuição voluntária. O governo deve intervir e impor-se.

Outro elemento que representa uma característica do Estado, apresentada por Outhwaite e Bottomore (1996), está na instituição da coerção e uso dos meios de violência. Deste modo, as receitas do Estado, diferentemente das receitas das entidades privadas, podem originar-se sem uma contraprestação direta, como no caso de impostos, que não permitem vinculação com serviços públicos.

Neste sentido, outra característica diferencial do setor público está relacionada, segundo Cruz (1997), com o postulado da continuidade empresarial a partir do lucro, tendo em vista o caráter não lucrativo do Estado.

Segundo Cruz (1997) o resultado econômico-financeiro, que representa o eixo central da avaliação das entidades privadas, deve ser considerado sob um enfoque diferente no setor público. O autor (1997, p.31) destaca que “é o enfoque nos resultados obtidos, diante dos recursos financeiros utilizados, que constitui o núcleo central para avaliar a economicidade, eficiência e eficácia” no setor público. Lembra-se, neste sentido, que os resultados alcançados pelo setor público podem ser mensuráveis ou não mensuráveis, devido a fatores subjetivos que favorecem ou impossibilitam medições.

Na mesma linha de pensamento, Graham e Hays (1994) destacam a falta de um determinante econômico como uma das características especiais das organizações públicas. Isto se reflete em metas menos específicas do que o lucro.

Também segundo Graham e Hays (1994), o caráter monopolista do governo constitui importante desincentivo a uma operação eficiente, por estarem isoladas as atividades do governo das forças do mercado. Além disso, todos os aspectos do recrutamento e utilização de recursos humanos também são, segundo Graham e Hays (1994), mais inflexíveis e altamente regulamentados, dificultando também esta importante função. Isto sem considerar outras fronteiras legais que limitam a ação do gestor público, bem mais fortes que no setor privado.

No que tange à dimensão legal, a grande distinção entre a administração pública e a particular é delineada, segundo Meirelles (apud Kohama, 1989, p.26), da seguinte forma: "na Administração Pública não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza".

Ainda na dimensão legal, a questão do orçamento é outro aspecto de importância crítica na gestão pública. Enquanto na iniciativa privada a palavra de ordem é flexibilidade no planejamento e na execução do orçamento, e o que se chama de orçamento perpétuo, no setor público os gestores ainda encontram-se limitados basicamente à proposta orçamentária uma vez por ano. Os orçamentos públicos dificilmente se cumprem integralmente, necessitando uma série de propostas de alterações (créditos adicionais) durante o exercício financeiro, com aprovação pelo Poder Legislativo.

Parte do problema se deve à falta de valorização do planejamento ou a falta do uso de técnicas de previsão, e outra parte está na crescente imprevisibilidade da economia e da sociedade, com mudanças muito rápidas e às vezes caóticas.

Em face dessas dificuldades, o orçamento tradicional dificulta consideravelmente a ação do gestor público, também por haverem leis que estabelecem punições associadas a ele, como no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isto pode limitar a ação dos gestores na consecução do melhor resultado para o atendimento das finalidades das entidades públicas, embora em alguns casos apontem crimes e inibam o descaso com o dinheiro público.

A dimensão política também merece especial atenção, repercutindo de várias maneiras nas decisões dos gestores públicos. Segundo Lindblom (1981), a análise profissional, baseada em pesquisas técnicas e análises de custo-benefício, representa papel apenas parcial nas decisões do gestor público.

No entanto, segundo autores como Pereira (1998), os aspectos diferenciais existentes entre o setor público e privado não devem constituir impedimento para uma ação eficiente e eficaz do Estado. Desta forma, o autor defende que a perspectiva gerencial, desenvolvida na administração privada, também é válida para as organizações públicas, incluindo parâmetros de controle gerencial para auxiliar a avaliação do desempenho.

3. A CONTABILIDADE E O ORÇAMENTO PÚBLICO

A contabilidade, na qualidade de ciência social e aplicada cujo objeto é o patrimônio, tem o objetivo de, segundo Iudicibus & Marion (1999, p. 53), “fornecer informação estruturada de natureza econômica, financeira e, subsidiariamente, física, de produtividade e social, aos usuários internos e externos à entidade objeto da Contabilidade”.

Para atender seus objetivos, Iudicibus et al (1998, p.21) explica que a contabilidade conta com uma:

metodologia especialmente concebida para captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações patrimoniais, financeira e econômica de qualquer ente, seja este uma pessoa física, entidade de finalidades não-lucrativas, empresa, seja mesmo pessoa de Direito Público, tais como Estado, Município, União, Autarquia etc.

Segundo Cruz (1989, p.9), a contabilidade pública:

É a ciência que estuda, orienta, controla e demonstra a programação orçamentária e sua execução, a movimentação patrimonial e financeira e a formação do resultado que integram o conteúdo para a tomada de contas dos responsáveis por bens e valores públicos.

A Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público (apud TCE/SC, 2001, p.102), conceitua a contabilidade pública como o “ramo da contabilidade que estuda, controla e demonstra a organização e execução dos orçamentos, atos e fatos administrativos da fazenda pública, o patrimônio público e suas variações”.

Dentro do objetivo de fornecer informações úteis para diversos fins, a contabilidade pública atende usuários internos e externos diferenciados do setor privado. Entre os usuários da informação contábil produzida no setor público, Cruz (1997) cita os seguintes: gerentes, associação de servidores, credores, investidores, público em geral, instituições financeiras, contribuintes e analistas financeiros.

O orçamento público, segundo Cruz (1989, p.17), “é um meio de prever as intenções da programação econômica e financeira que o Poder Executivo deseja adotar no exercício financeiro seguinte”.

Para Angélico (1985, p.24), o orçamento público não é apenas uma lei, mas um programa de trabalho do Poder Executivo. Este programa contém:

planos de custeio dos serviços públicos, planos de investimentos, de inversões e, ainda, planos de obtenção de recursos. A execução desse programa de trabalho exige autorização prévia do órgão de representação popular; e a forma material desse órgão expressar sua autorização é a lei.

A relação do orçamento com a contabilidade pública é explicada por Cruz (1989, p.125) da seguinte forma:

A contabilidade pública é ditada essencialmente pelo orçamento público. Isto a torna diferente das demais. Enquanto nas demais o orçamento é um mecanismo de planejamento extra-contábil aqui ele é uma lei básica para decisões e não raro limita atos e fatos.

4. A LEI N.º 4.320/64 E AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A principal lei disciplinadora do direito financeiro no setor público brasileiro é a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Esta lei, segundo Angélico (1985, p.21), é a “carta magna da legislação financeira do país”. Conforme o esclarecimento dado por seu artigo 1º, a lei “estatuí normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

No que tange a orientação da elaboração dos balanços públicos, Kohama (1999, p.15) destaca que:

Os balanços públicos possuem uma característica muito própria de apresentação, atê porque sua elaboração está baseada na escrituração dos atos e fatos das entidades públicas e obedece as condições, metodologias e regras consubstanciadas na Contabilidade Pública.

Destaca-se ainda que existem outros demonstrativos contábeis produzidos e publicados pelas entidades públicas, tais como os exigidos pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Lei n.º 4.320/64 apresenta 17 anexos, visando fornecer modelos e classificações para elaboração de demonstrativos contábeis. Três dos anexos trazem classificações de receitas e despesas, dez apresentam modelos de “Demonstrativos e Comparativos” e os quatro restantes apresentam modelos dos denominados “Balanços Públicos”.

Os balanços públicos são um conjunto de quatro peças, tratadas nos artigos 101 a 106, do Capítulo IV (dos Balanços), incluído no Título IX (da Contabilidade) da Lei n.º 4.320/64. São eles:

- Balanço Orçamentário (Anexo 12).
- Balanço Financeiro (Anexo 13).
- Balanço Patrimonial (Anexo 14).
- Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15).

Segundo Kohama (1999, p.16), “cada uma dessas peças apresentará a movimentação ocorrida, bem como o resultado correspondente, relativo ao exercício a que se refere”.

Os demais demonstrativos contábeis, chamados pela lei de “Demonstrativos e Comparativos”, segundo Kohama (1999, p.16), foram instituídos com o intuito de “fornecerem o conhecimento necessário por meio da apresentação do detalhamento e discriminação dos dados constantes daquelas peças, que, no caso, serão de grande valia para o trabalho de análise e interpretação dos resultados”.

5. O BALANÇO PATRIMONIAL PÚBLICO

5.1 Conceito e estrutura

O balanço patrimonial é a demonstração contábil que apresenta os bens, direitos e obrigações pertencentes a uma entidade numa determinada data. Através da diferença entre o Ativo (bens e direitos) e o Passivo Exigível (obrigações), o balanço patrimonial evidencia a situação líquida da entidade. Segundo Marion (1998, p.53), o balanço patrimonial “reflete a Posição Financeira em determinado momento, normalmente o fim do ano ou de um período prefixado”.

São bens, itens ativos como dinheiro, contas bancárias, estoques, terrenos, veículos, utensílios e instalações. São direitos itens como contas a receber, empréstimos concedidos e adiantamentos. São obrigações, itens passivos como fornecedores, salários a pagar, empréstimos a pagar e tributos a recolher.

O balanço patrimonial público brasileiro é tratado no artigo 105 da Lei n.º 4.320/64, que inclui cinco parágrafos, que podem ser resumidos no Quadro 1.

O Anexo 14 da Lei n.º 4.320/64 aponta um modelo para o balanço patrimonial, que está apresentado no Quadro 2.

Tal peça representa um retrato do patrimônio (bens, direitos e obrigações) da entidade pública num determinado momento. É, portanto, uma demonstração estática.

Quadro 1 - Resumo do art. 105 da Lei n.º 4.320/64

ATIVO FINANCEIRO	PASSIVO FINANCEIRO
“compreenderá os bens, créditos e valores realizáveis independentemente da autorização orçamentária e dos valores numéricos.” (§ 1º)	“compreenderá os compromissos exigíveis cujo pagamento independa da autorização orçamentária.” (§ 3º)
ATIVO PERMANENTE	ATIVO PERMANENTE
“compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.” (§ 2º)	“compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam da autorização legislativa para amortização ou resgate.” (§ 4º)
SALDO PATRIMONIAL	
ATIVO COMPENSADO	PASSIVO COMPENSADO
“Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores.” (§ 5º)	

Fonte: Adaptado de BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Art. 105

Quadro 2 - Modelo de balanço patrimonial do anexo 14 da Lei n.º 4.320/64

BALANÇO PATRIMONIAL			
Ativo		Passivo	
Títulos	R\$	Títulos	R\$
ATIVO FINANCEIRO	R\$	PASSIVO FINANCEIRO	R\$
Disponível:		Restos a Pagar:	
Caixa		
Bancos e Correspondentes		Serviços da Dívida a Pagar	
Exatores		Depósitos	
Vinculado em C/C Bancária:		Débitos de Tesouraria	
.....		PASSIVO PERMANENTE	
Realizável		Dívida Fundada Interna:	
.....		Em Títulos	
ATIVO PERMANENTE		Por Contratos	
Bens Móveis		Dívida Fundada Externa:	
Bens Imóveis		Em Títulos	
Bens de Natureza Industrial		Por Contratos	
Créditos		Diversos:	
Valores		
Diversos		Soma do Passivo Real	
.....		SALDO PATRIMONIAL	
Soma do Ativo Real		Ativo Real Líquido	
SALDO PATRIMONIAL		Soma	
Passivo Real Descoberto		PASSIVO COMPENSADO	
Soma		Contrapartida de Valores em	
ATIVO COMPENSADO		Poder de Terceiros:	
Valores em Poder de Terceiros:		
.....		Contrapartida de Valores	
Valores de Terceiros:		de Terceiros:	
.....		
Valores Nominais Emitidos:		Contrapartida de Valores	
.....		Nominais Emitidos:	
Diversos		
.....		Diversos	
.....		
Total Geral		Total Geral	

Fonte: BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Anexo 14.

O balanço patrimonial público difere em grupos e nomenclatura do elaborado no setor privado, no formato difundido pela Lei n.º 6.404/76 (Lei das Sociedades por Ações: art. 178 a 184). No entanto, segundo Kohama (1999, p.22), sua estrutura “guarda estreita conformidade com a apresentada para as empresas e entidades da iniciativa privada”.

O balanço patrimonial é dividido em duas partes: Ativo e Passivo. A primeira é representada por contas de bens e direitos. O Ativo Real é resultado da soma dos grupos Ativo Financeiro e Ativo Permanente. O Passivo Real é representado por contas de obrigações, sendo o resultado da soma dos grupos Passivo Financeiro e Passivo Permanente.

A diferença entre o Ativo Real (A) e o Passivo Real (P) gera o Saldo Patrimonial, que pode se configurar como Ativo Real Líquido ($A > P$, no lado direito), Passivo Real Descoberto ($A < P$, no lado esquerdo), ou situação nula ($A = P$). Ele é o Patrimônio Líquido das instituições públicas.

Deste modo, a soma do Ativo Real com o Passivo Real Descoberto (quando for o caso) apresenta o mesmo valor da soma do Passivo Real com o Ativo Real Líquido (quando for o caso).

Existem, ainda, os grupos Ativo Compensado e Passivo Compensado que, embora pouco utilizados na esfera municipal, são previstos pela Lei n.º 4.320/64 para utilização nos casos não abrangidos pelos outros grupos de contas vistos.

Segundo Cruz (1989, p.130), “as contas de compensação tratam do registro de responsabilidades entre a entidade e terceiros que não causam imediatamente reflexos no patrimônio. São contas de memória”.

Na Tabela 1 é apresentado o balanço patrimonial do Município de Florianópolis, no dia 31 de dezembro de 2000 e 2001. Destaca-se que nesta transcrição utilizou-se apenas o primeiro nível de contas dentro dos grupos, visando simplificar a visualização.

O balanço patrimonial público tem, resumidamente, a estrutura e inter-relação de valores apresentada no Quadro 3:

Quadro 3 – Resumo da estrutura e inter-relações do balanço patrimonial

ATIVO		PASSIVO	
ATIVO FINANCEIRO (AF)	A	PASSIVO FINANCEIRO (PF)	H
ATIVO PERMANENTE (AP)	B	PASSIVO PERMANENTE (PP)	I
Soma do Ativo Real	$C = A + B$	Soma do Passivo Real	$J = H + I$
SALDO PATRIMONIAL (SP)	$D = J - C$ (se $J > C$)	SALDO PATRIMONIAL (SP)	$K = C - J$ (se $C > J$)
Soma	$E = C + D$ ($E = L$)	Soma	$L = J + K$ ($L = E$)
ATIVO COMPENSADO	F ($F = M$)	PASSIVO COMPENSADO	M ($M = F$)
Total Geral	$G = E + F$ ($G = N$)	Total Geral	$N = L + M$ ($N = G$)

Fonte: Adaptado de BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Anexo 14.

Tabela 1 – Balanço patrimonial do Município de Florianópolis

ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
 BALANÇO PATRIMONIAL – ANEXO 14 – ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Em 31 de dezembro. Valores em milhares de reais.

ATIVO	PASSIVO	
	2001	2000
ATIVO FINANCEIRO	48.180	27.735
Disponível	23.909	9.665
Vinculado em C/C Bancária	14.250	9.329
Realizável	10.021	8.741
ATIVO PERMANENTE	315.023	297.577
Bens Móveis	11.394	7.743
Bens Imóveis	521	450
Créditos	303.047	289.323
Valores	61	61
Soma do Ativo Real	363.203	297.577
SALDO PATRIMONIAL	0	0
Passivo Real Descoberto	0	0
Soma	363.203	363.203
ATIVO COMPENSADO	4.759	3.865
Valores em Poder de Terceiros	0	0
Valores de Terceiros	3.135	2.877
Valores Nominais Emitidos	0	0
Diversos	1.624	988
Total Geral	367.962	329.177
		367.962
		329.177

Fonte: Adaptado de PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Balanço geral do Município de Florianópolis: exercício de 2000 e de 2001. Secretaria Municipal de Finanças. 2000 p.216 e 2001, p. 247.

5.2 Grupos e contas principais

A seguir são apresentados, em caráter introdutório, os principais subgrupos e contas do balanço patrimonial público, sem pretensão e esgotar as definições.

O Ativo do balanço patrimonial público é dividido em dois grupos para os bens e direitos: Ativo Financeiro e Ativo Permanente.

No grupo **Ativo Financeiro**, temos os seguintes subgrupos de Contas:

- **Disponível:** engloba as contas numerárias como caixa e bancos.
- **Vinculados em C/C bancária:** segundo Kohama (1999, p.89) “representa os valores numerários depositados em contas correntes bancárias, cuja movimentação depende de disposições contratuais ou legais”.
- **Realizável:** inclui créditos de devedores diversos e aplicações financeiras, entre outros.

No Grupo **Ativo Permanente**, temos os seguintes subgrupos de contas:

- **Bens móveis:** segundo Kohama (1999, p.92), representam “aqueles bens que tem característica de caráter permanente, ou seja, os materiais que, em seu uso normal, possuem duração superior a dois anos”, adquiridos por compra, doação ou permuta. Exemplos: utensílios e veículos.
- **Bens imóveis:** são os bens que se vendem apenas por escritura e, segundo Kohama (1999, p.96), “não podem ser transportados de um lugar para o outro sem alterar a sua forma ou substância”, adquiridos por compra, doação ou permuta. Exemplos: terrenos, edifícios e construções.
- **Bens de natureza industrial:** segundo Kohama (1999, p.104), “representa os valores relativos a bens móveis e imóveis, de natureza industrial, adquiridos por compra, doação ou permuta, ou ainda, os havidos por recuperação em virtude da extinção de órgãos da administração pública”. Exemplos: móveis e utensílios, veículos e terrenos.
- **Créditos:** segundo Kohama (1999, p.104), “referem-se aos créditos por fornecimentos e serviços prestados, provenientes de responsabilidades não financeiras e não inscritos ou não registrados em contas financeiras e os créditos inscritos para cobrança executiva, relativos a cobrança da dívida ativa”.

A dívida ativa representa direitos líquidos e certos da fazenda pública. Divide-se em dívida ativa tributária e dívida ativa não-tributária (art. 39 da lei n.º 4.320/64). A primeira, segundo Angélico (1985) se refere a créditos de tributos lançados e não arrecadados; a segunda engloba todos os demais créditos.

- **Valores:** segundo Kohama (1999, p.105), neste grupo de contas encontram-se “os valores relativos a ações, outros títulos e documentos representativos de valores, jóias, moedas e outros recolhidos à Caixa de Valores”.

O Passivo é dividido em dois grupos para as obrigações: Passivo Financeiro e Passivo Permanente.

No grupo **Passivo Financeiro** temos os seguintes subgrupos de contas:

- **Restos a pagar:** de acordo com o art. 36 da Lei n.º 4.320/64, representa “as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro”.

- **Serviço da dívida a pagar:** segundo Kohama (1999, p.116), “representa o montante da amortização, juros, prêmios e títulos a resgatar, constituindo-se no serviço da dívida fundada ou consolidada”.

- **Depósitos:** segundo Kohama (1999, p.118), “representa o montante do débito relativo a recebimentos feitos a título de depósitos, consignações em folhas, fianças, cauções e outras”.

- **Débitos em tesouraria:** segundo Kohama (1999, p.119), “representa o compromisso financeiro proveniente de recebimentos efetuados e relativos às operações de crédito por antecipação da receita orçamentária, que devem ser “liquidados em até dez dias antes do encerramento do exercício em que foram contratadas”.

No grupo **Passivo Permanente** temos os seguintes subgrupos de contas:

- **Dívida Fundada Interna.**
- **Dívida Fundada Externa.**

A dívida fundada, também conhecida como dívida consolidada, de acordo com o art. 98 da Lei n.º 4.320/64, “compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamentos de obras e serviços públicos”. É dividida em dívida fundada interna e dívida fundada externa, de acordo com seu lançamento dentro ou fora do país.

- **Diversos:** segundo Kohama (1999, p.121), representa:

os saldos passivos provenientes da incorporação dos balanços das entidades autárquicas e oficiais. Assim, no final do exercício, as entidades autárquicas e oficiais apresentam os balanços, onde ficam demonstrados os resultados obtidos por meio da gestão administrativa no período.

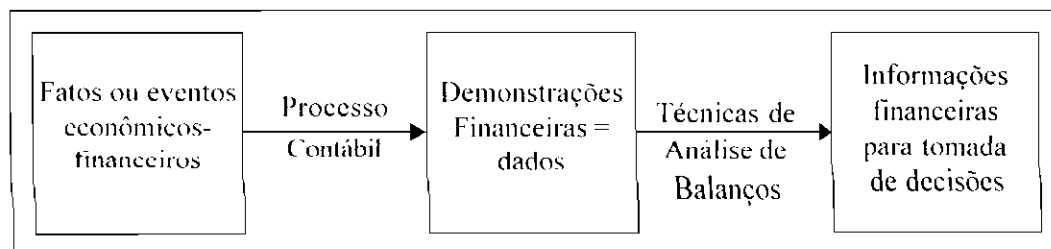
6. RECURSOS PARA ANÁLISE DO BALANÇO PATRIMONIAL

6.1 A análise econômica e financeira de balanços

Segundo Matarazzo (1997, p.17), “a análise de Balanços objetiva extrair informações das demonstrações financeiras para a tomada de decisões”. Para Ludicibus (1993, p.24), é “a arte de extrair relações úteis, para o objetivo econômico que tivermos em mente, dos relatórios contábeis tradicionais e de suas extensões e detalhamentos, se for o caso”.

Matarazzo (1997, p.18) ilustra as técnicas de análise de balanços na seqüência do processo contábil, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Seqüência do processo contábil



Fonte: Matarazzo, Dante Carmine. **Análise financeira de balanços: abordagem básica e gerencial**. 4ed. São Paulo: Atlas, 1997, p.18.

Matarazzo (1997) lista as seguintes informações produzidas pela análise de balanços: situação financeira, situação econômica, desempenho, eficiência na utilização de recursos, pontos fortes e fracos, tendências e perspectivas, adequação das fontes às aplicações de recursos, entre outras.

Costuma-se dividir a análise de balanços em análise financeira e análise econômica. Apresentamos aqui alguns aspectos introdutórios sobre elas, para em seguida nos focarmos na análise financeira.

A análise econômica, segundo Silva (1997, p. 11), “estuda a capacidade de formação de lucros (retorno) da empresa, em relação aos recursos investidos, considerando os riscos envolvidos”. O risco econômico, segundo o mesmo autor (1997, p. 11), é o “inerente aos negócios da empresa em si e está ligado à potencialidade da empresa em gerar receitas, ao desempenho macroeconômico, etc.”

A análise financeira, segundo Silva (1997, p. 11), “estuda as condições de liquidez e solvência da empresa através do exame das condições desta em saldar seus compromissos e dos riscos associados a essas operações”. O risco financeiro é o associado aos problemas de endividamento e solvência da entidade.

Voltando nossa análise para os balanços públicos, lembra-se que não fazem sentido vários aspectos da análise econômica no tocante a lucratividade e rentabilidade, considerando que o objetivo do Estado não é a geração de lucros, mas o atendimento das necessidades públicas.

Além disso, por estarmos analisando o balanço patrimonial, nos deteremos à análise financeira, que tem como principais aspectos revelados a estrutura de capital e a liquidez.

Tendo isto em vista, partimos do ponto que o balanço patrimonial fornece uma série de dados sobre a entidade pública, que serão transformados em informações pela análise deste demonstrativo contábil.

Dentre as técnicas de análises existentes, à ilustrada a utilização de índices, na seção seguinte.

Outra possibilidade, amplamente difundida no setor privado, é a análise vertical/horizontal, que pode utilizar-se de estrutura semelhante no balanço patrimonial público. Tal instrumento da análise que permite a identificação de proporções e tendências nos demonstrativos contábeis.

Segundo Iudicibus (1993, p. 138), a análise vertical “é importante para avaliar a estrutura de composição de itens e sua evolução no tempo”. Esta análise baseia-se no conhecimento das proporções percentuais que os grupos e contas representam em relação a um valor estabelecido como total no próprio demonstrativo. No balanço patrimonial costuma-se adotar o total do ativo e o total do passivo como 100%, para então apurar quanto cada conta e grupos de contas representam percentualmente no bolo total.

Calcula-se também o quanto as contas representam internamente em cada grupo (100% sendo o total de cada grupo). Esta análise permite a identificação dos itens e valores mais representativos do Ativo e Passivo e, quando comparados dois períodos ou mais, identificar a evolução dessa configuração.

A análise horizontal, segundo Matarazzo (1997, p.251), “baseia-se na evolução de cada conta de uma série de demonstrações financeiras em relação a uma demonstração anterior e/ou em relação a uma demonstração financeira básica, geralmente a mais antiga da série”. Segundo Iudicibus (1993, p.134), a “finalidade principal da análise horizontal é denotar o crescimento de itens dos Balanços e das Demonstrações de Resultados (bem como de outros demonstrativos) através dos períodos, a fim de caracterizar tendências”.

6.2 Indicadores Contábeis Brasileiros

O uso de indicadores, índices ou quocientes visa fornecer avaliações genéricas sobre vários aspectos da entidade analisada, constituindo-se numa técnica muito empregada para análise de empresas.

Segundo Matarazzo (1997, p.153), “índice é a relação entre contas ou grupos de contas das Demonstrações Financeiras, que visa evidenciar determinado aspecto da situação econômica ou financeira de uma empresa”.

Para Iudicibus (1993, p.145):

O uso de quocientes tem como finalidade principal permitir ao analista extrair tendências e comparar os quocientes com padrões preestabelecidos. A finalidade da análise é, mais do que retratar o que aconteceu no passado, fornecer algumas bases para inferir o que poderá acontecer no futuro.

Considerando-se a limitação dos indicadores internamente ao balanço patrimonial, os mesmos podem abranger aspectos como liquidez e estrutura de capital.

Apresenta-se, a seguir, o resumo e interpretação de quatro indicadores desenvolvidos pelo Núcleo dos Indicadores Contábeis Brasileiros da UFSC, como parte de um projeto maior de indicadores contábeis para análise do desempenho municipal.

a) Dívida Ativa no Ativo Real (%)

Fórmula: $\text{Créditos} / (\text{Ativo Financeiro} + \text{Ativo Permanente}) \times 100$

Indica: o quanto os direitos da dívida ativa representam do total do ativo real da entidade. Está relacionado à eficiência da arrecadação da entidade.

Cálculo para Florianópolis:

2000: 88,94%

2001: 83,44%

Interpretação e Análise Básica: quanto menor melhor. Observa-se no Município de Florianópolis que os créditos da dívida ativa são bastante significativos em relação ao total do ativo, tendo, no entanto, apresentando uma queda na proporção, de 88,9% para 83,4%. Tal indicador se justifica pelo volume de créditos dessa espécie no ativo de muitas entidades públicas, que pode distorcer a percepção do valor real do ativo, já que estes créditos não se realizam completamente.

b) Imobilização do Ativo Real Ajustado (%)

Fórmula: $(\text{Bens Móveis} + \text{Bens Imóveis} + \text{Bens de Natureza Industrial}) / (\text{Ativo Financeiro} + \text{Ativo Permanente} - \text{Créditos})$

Indica: o quanto os bens do ativo permanente representam do ativo real, excluídos os créditos da dívida ativa.

Cálculo para Florianópolis:

2000: 22,77%

2001: 19,81%

Interpretação e Análise Básica: observa-se no município que os bens móveis e imóveis tiveram uma redução de sua proporção em relação ao ativo real (sem dívida ativa), passando de 22,8% para 19,8%. A interpretação deste indicador depende das atividades exercidas pela entidade, que podem requerer maior ou menor imobilização. Recomenda-se a comparação estatística com outras entidades.

c) Liquidez

Fórmula: $\text{Ativo Financeiro} / \text{Passivo Financeiro}$

Indica: quanto a entidade possui de Passivo Financeiro para cada real de Passivo Financeiro. Quanto os bens e direitos de curto prazo representam das obrigações de curto prazo.

Cálculo para Florianópolis:

2000: 0,7723

2001: 1,1647

Interpretação e Análise Básica: quanto maior melhor. Observa-se que a liquidez do financeiro do município cresceu, passando de 0,77 para 1,16. Isto significa que em 31/12/2000 havia R\$ 0,77 de disponíveis e realizáveis de curto prazo para cada R\$ 1,00 de exigibilidades também de curto prazo. Em 2001 havia R\$ 1,16 de Ativo Financeiro para cada R\$ 1,00 de Passivo Financeiro, indicando melhora na situação de liquidez no município.

d) Endividamento no Ativo Real Ajustado

Fórmula: $(\text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo Permanente}) / (\text{Ativo Financeiro} + \text{Ativo Permanente} - \text{Créditos})$

Indica: o quanto as obrigações da entidade representam do seu ativo real, excluídos os créditos da dívida ativa.

Cálculo para Florianópolis:

2000: 2,344

2001: 1,600

Interpretação e Análise Básica: quanto menor melhor. Observa-se que em 31/12/2000, haviam R\$ 2,34 de exigibilidades para cada R\$ 1,00 de ativo real (sem dívida ativa). Em 31/12/2001 o endividamento se reduziu, existindo R\$ 1,60 de obrigações para cada R\$ 1,00 do ativo real ajustado. O ajuste do ativo real, excluindo-se os créditos da dívida ativa, é uma atitude de prudência em relação a estes créditos.

Apenas para ilustrar o comportamento da conta créditos da dívida ativa, em Florianópolis, apresenta-se a Tabela 2, referente aos exercícios de 2000 e 2001, com dados extraídos do balanço patrimonial e da demonstração das variações patrimoniais.

Tabela 2 – Comportamento da dívida ativa no Município de Florianópolis

Ano	Inscrição (A)	Cobrança (B)	Cancelamento (C)	Flutuação (A - B - C)	Saldo no final do exercício
2000	75.371.417,73	12.919.914,20	0,00	62.451.503,53	289.323.374,59
2001	26.357.985,19	14.432.551,66	0,00	11.925.433,53	303.047.138,18

Fonte: Adaptado de PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. *Balanco geral do Município de Florianópolis: exercício de 2000 e de 2001*. Secretaria Municipal de Finanças. 2000, p.204 e 216 e 2001, p. 233 e 247.

Observa-se que as inscrições na dívida ativa foram maiores que as cobranças nos dois períodos analisados (5,83 vezes maior que a cobrança em 2000 e 1,83 vez em 2001), enquanto o saldo da dívida ativa cresceu 4,74% ou R\$ 13,72 milhões, em valores absolutos não deflacionados.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste texto, percebe-se a grande abrangência deste tema das Ciências Contábeis e seu importante papel para o controle e a gestão pública. Não se pretendeu esgotar o tema, mas enfatizar aspectos considerados no Balanço Patrimonial. Neste sentido, considera-se atingido o objetivo proposto.

Abrem-se também possibilidades para outras pesquisas sobre demonstrações contábeis e sua análise nas entidades públicas, visando tanto o aprofundamento no tema quanto à geração de novas propostas e aplicação de outros relatórios para fins legais e gerenciais.

A prática de analisar balanços públicos já é comum nas prestações de contas que são apresentadas, por força de lei, aos Tribunais de Contas. Entretanto, uma discussão acadêmica sobre este tema não é prática costumeira vez que os currículos das Ciências Contábeis concentram-se nas disciplinas voltadas para entidades com fins lucrativos.

Espera-se que o Conselho Federal de Contabilidade e a Comissão Nacional de Ensino Superior/Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação, ao reformularem esta questão, dediquem maior atenção para a inclusão, junto ao currículo obrigatório, de disciplinas voltadas ao setor estatal brasileiro.

Por outro lado, ainda que estas instituições não reestruturem o devido grau de prioridade aos balanços do setor estatal, deve-se ter uma atitude de aproximação a partir do Núcleo dos Indicadores Contábeis Brasileiros (NICB) e as Instituições Federais de Ensino Superior, no sentido de convencer e cobrar a padronização do tema junto aos alunos da graduação em Ciências Contábeis.

BIBLIOGRAFIA

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1985. 335p.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial no setor público**. Florianópolis: edição do autor, 1989. 226p.

_____. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997. 256p.

BRASIL. **Lei n.º 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.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2001** (Lei de responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. 1838p.

GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Stevenw. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

IUDÍCIBUS, Sérgio de, MARION, José Carlos. **Introdução à teoria da contabilidade para o nível de graduação**. São Paulo: Atlas, 1999. 286p.

UDÍCIBUS, Sérgio de et al. **Contabilidade introdutória**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998. 293p.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Análise de balanços**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1993. 355p.

KOHAMA, Hélio. **Balanços públicos: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1999. 225p.

_____. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989. 318p.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981. 124 p.

MARION, José Carlos. **Contabilidade empresarial**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1998. 511p.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental**. v. 1. São Paulo: Atlas, 1973. 383p.

OUHTWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. 970p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Perter (Organizadores) et al. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. 314 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Balanço geral do Município de Florianópolis: exercício de 2001**. Secretaria Municipal de Finanças. 288p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Balanço geral do Município de Florianópolis: exercício de 2000**. Secretaria Municipal de Finanças. 278p.

SILVA, Guilherme Júlio da. **Análise econômico-financeira**. Apostila de aula da disciplina Análise de Demonstrações Contábeis, do curso de graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina. 1º semestre de 1997. 20p.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996. 322p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. TCE: **controle público e cidadania**. Florianópolis: TCE/SC, 2001b. 144p.