

DEMONSTRATIVO DE FLUXO DE CAIXA: ESTUDO COMPARATIVO DOS COMPONENTES TÍPICOS NO SETOR PÚBLICO ESTATAL VERSUS EMPRESARIAL

RESUMO

O presente trabalho foi realizado com o intuito de estabelecer um estudo comparativo entre a contabilidade aplicada ao setor privado com a contabilidade utilizada pelas entidades do setor público estatal. Para isto, buscou-se enfatizar o Demonstrativo de Fluxo de Caixa (DFC) como demonstrativo comum a estas duas áreas de atuação da Ciência Contábil associando seus componentes típicos pelas atividades operacionais, de investimento e financiamento. A metodologia aplicada à pesquisa é classificada pelos objetivos (descritivo), pelos procedimentos (bibliográfico e documental) e pela abordagem, que é especificamente qualitativa e desenvolvida por um método comparativo. Para isto, usou-se de diversas fontes de dados e informações como livros e sítios eletrônicos direcionados ao assunto abordado, bem como o levantamento de leis e normas atualizadas para motivar as relações obtidas. Com base nos objetivos pretendidos e na comparação efetuada, notou-se semelhanças em alguns aspectos, porém as diferenças entre a contabilidade aplicada ao setor privado e a contabilidade pública estatal ainda são superiores, o que dificulta a aplicação de um modelo de DFC semelhante entre si e de contas similares. Entre outros fatores, considera-se que as diferenças expostas baseiam-se em aspectos típicos da administração pública, como a não finalidade de lucro e a observância dos princípios da administração pública.

Palavras-chave: Contabilidade Pública Estatal. Contabilidade Empresarial. Demonstrativo de Fluxo de Caixa.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se da existência de uma variedade de métodos para tentar controlar o patrimônio das entidades ou até mesmo dos indivíduos. Opina-se que uma das maneiras mais precisas e eficientes é pela escrituração dos dados referentes aos atos e fatos que modificam o patrimônio no decorrer do tempo, o que se pode chamar de contabilidade.

Verifica-se, contudo, que a contabilidade vai além da função escritural e atinge diferentes tipos de entidades. Para Iudícibus *et al* (1998) a Contabilidade tem uma área estendida e define que:

[...] na qualidade de ciência aplicada, com metodologia especialmente concebida para captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações patrimoniais, financeiras e econômicas de qualquer ente, seja este pessoa física, entidade de finalidades não lucrativas, empresa, seja mesmo pessoa de Direito Público, tais como Estado, Município, União, Autarquia etc.

Em função destas diversificações, o sistema contábil pode seguir especificações para atender de forma direcionada e eficiente a cada uma de suas necessidades. Entre elas pode-se mencionar a contabilidade pública utilizada no setor público estatal e a contabilidade empresarial aplicada às entidades do setor privado, sendo, nestes casos, regulamentadas cada uma por leis e normas que na maioria dos casos se distinguem.

Contudo, cabe ressaltar que o Estado possui características próprias, como no caso do poder concedido aos seus gestores pelas diferentes esferas de governo e em instâncias diversificadas, bem como são convocados às funções designadas.

Dessa forma, o setor público abrange objetivos diferentes daqueles focados na iniciativa privada, visto que, mesmo utilizando um modelo contábil semelhante em alguns aspectos, a contabilidade pública estatal atua com finalidades distintas da contabilidade privada. Assim, acredita-se que as convergências das normas contábeis do setor público estatal tendem a aproximar-se em algumas feições da Lei das Sociedades Anônimas, adquirindo maior clareza, transparência e rigor nos registros dos atos e fatos, além da publicação das demonstrações contábeis.

Além disso, o controle das finanças de empresas, órgãos da administração pública e outras entidades que manuseiam recursos financeiros, é algo que deve ser constantemente revisto por seus gestores tendo em vista a importância na elaboração de caixa ou seus equivalentes para o cumprimento de suas obrigações. Sendo assim, o Demonstrativo de Fluxo de Caixa pode contribuir significativamente para um planejamento financeiro substancial, pois oferece a seus usuários informações de operações realizadas nas disponibilidades de atividades operacionais, de investimento e financiamento referentes a determinado período.

A elaboração deste demonstrativo para entes da administração pública já foi objeto de pesquisa, como no caso de Goulart (1999) que elaborou em pesquisa acadêmica um modelo de DFC Governamental para as prefeituras, e Neves (2000) focando os sistemas de fluxo de caixa como ferramenta de gestão financeira. Entretanto, o modelo oficialmente publicado pela STN compondo mais um anexo exigível pela Lei 4.320/64, ocorreu recentemente com a Portaria 749 de 15 de dezembro de 2009.

Nas entidades privadas, este demonstrativo já era divulgado por algumas empresas como demonstrativo complementar àqueles legalmente obrigatórios caracterizando-se como uma publicação facultativa. Porém, com a Lei 11.638 de 2007 tornou-se obrigatória para algumas sociedades anônimas a publicação do DFC agregada a outras informações, como mais uma importante ferramenta para os gestores das empresas e usuários das informações contábeis.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 Contabilidade Pública

Como uma das aplicações da ciência contábil, pode-se citar que a contabilidade pública, busca atender as necessidades dos órgãos da União, Estados, Municípios, entre outros.

Na concepção de Angélico, (1994, p. 201) a “Contabilidade pública é a disciplina que aplica, na administração pública, as técnicas de registros e apurações em harmonia com as normas gerais do Direito Financeiro.”

Entretanto, o objetivo deste ramo da contabilidade, transcende os procedimentos de registros passando a ser uma ferramenta de transparência gerando informações úteis a seus usuários. Conforme a NBC T 16.1 é objetivo da contabilidade aplicada ao setor público:

fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Face a isto, percebe-se que a aplicação da contabilidade no setor público pode contribuir em diferentes aspectos, inclusive para a tomada de decisão dos gestores públicos. Além disso, nota-se que a contabilidade também oferece importantes informações à sociedade, que através de relatórios, demonstrativos e prestações de contas, apreciam os dados inerentes aos resultados obtidos na gestão dos recursos públicos, o que permite à população controlar a atuação da administração pública.

Na visão de Cruz (1988, p. 9) a “contabilidade pública é a ciência que estuda, orienta, controla e demonstra a programação e a execução orçamentária, financeira e patrimonial das instituições de direito público”.

Sabe-se que a contabilidade deve representar fielmente os atos e fatos das entidades, tanto nos bens e direitos como nas obrigações. Dessa forma, a contabilidade contribui nas prestações de contas de responsáveis por bens e valores, bem como do governo, fornecendo dados contábeis para normatizar este procedimento. Para as informações do controle dos custos e eficiência do setor público, ainda há estudos para implementação deste sistema, mas se sabe da importante contribuição contábil nos registros das informações dos custos dos bens e serviços para a administração pública.

Na Lei n. 4.320/64, documento legal que regulamenta a contabilidade aplicada ao setor público, o art. 85 descreve que:

os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Deste modo, percebe-se que a contabilidade é capaz de contribuir no levantamento de dados e elaboração de informações relevantes a seus usuários, seja ele interno ou externo, colaborando na elaboração de balanços, demonstrativos entre outros relatórios exigidos pela legislação, baseados no controle do patrimônio público.

2.2 Receita Pública

Para adequado funcionamento do Estado e atendimento das necessidades coletivas, faz-se necessário a obtenção de recursos também conhecidos como receitas. No âmbito da administração pública, nomeiam-se estas entradas como receitas públicas e devem ser utilizadas com despesas também públicas pela administração, conforme o princípio da impessoalidade.

Em sentido amplo, as receitas públicas caracterizam-se como ingressos de recursos ao patrimônio público, aumentando as disponibilidades, representando de maneira mais específica uma entrada de recursos financeiros. (PISCITELLI, TIMBÓ e ROSA, 2002).

Segundo Cruz (1988, p. 33), constitui a Receita Pública “o conjunto de recursos constituído de todos os réditos, proventos e créditos que o Estado tem por direito, consentimento para arrecadar.”

Entende-se que o direito de arrecadar esteja previsto em lei, como no pagamento de alguns tributos, ou por estabelecimentos de convênios e contratos, dentre outros meios legais.

No que pese os ingressos na administração pública, ressalta-se ainda a importância do regime de caixa, que considera como realizada apenas as receitas recolhidas ao tesouro. Assim, percebe-se que os lançamentos de alguns impostos pelo Estado não garantem a

arrecadação do período e incluirão de seus lançamentos na contabilidade apenas no ato do recebimento.

No tocante à classificação, inicialmente divide-se as receitas em dois grupos, as receitas orçamentárias e as receitas extra-orçamentárias. Como receita orçamentária entende-se aquelas aprovadas em lei orçamentária, utilizadas basicamente na concretização de despesas também aprovadas na mesma lei orçamentária. Entretanto, receita extra-orçamentária define-se como aquelas que não pertencem ao orçamento público, podendo ser classificada em contas financeiras adequadas, existentes no plano de contas da entidade (ANGÉLICO, 1994).

Para Angélico (1994), a receita pública, em seu sentido mais amplo, é o recolhimento de bens aos cofres públicos, considerando ainda como sinônimos na terminologia de finanças públicas os termos “ingresso e entrada”.

2.3 Despesa Pública

Na concepção de Piscitelli, Timbó e Rosa (2002, p. 149) a “despesa pública caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata – com redução de disponibilidades – ou mediata – com recolhimento dessa obrigação.”

Entretanto, a despesa está sempre vinculada a uma lei específica atribuindo-lhes também o princípio da legalidade aos gastos públicos. Assim, entende-se que entre as leis vinculadas às despesas a orçamentária é a que abrange grande parte delas, e ainda aquelas relativas às aprovações de créditos adicionais.

Para Angélico (1994) a despesa pública constitui todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores.

Em relação à classificação das despesas, elas podem diferenciar-se em dois grandes grupos: aquelas vinculadas ao orçamento chamadas de orçamentárias e aquelas sem vínculo direto com o orçamento, chamada de extra-orçamentária.

As de caráter orçamentário entendem-se serem aquelas despesas expressas e discriminadas no orçamento, como na concepção de Angélico (1994, p. 62), definindo que a “despesa orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente; [...] é a que integra o orçamento”.

Entretanto, as despesas extra-orçamentárias para Angélico (1994, p. 64), “constituem os pagamentos que não dependem de autorização legislativa; aqueles que não estão vinculados ao orçamento público; não integram o orçamento.”

Na realização das despesas públicas alguns estágios também devem ser cumpridos para que as despesas não configurem nenhum tipo de irregularidade. Tendo em vista que à administração pública é permitido realizar o determinado em lei, entende-se que o estágio inicial da despesa consiste na vinculação da despesa à lei de orçamento e se concretizará no efetivo desembolso dos cofres públicos.

Analogicamente às receitas, as despesas também carecem de planejamentos para a sua realização, principalmente na sua dependência de recursos para que possam percorrer todos os estágios atribuídos. Posteriormente as fixações de despesas formula-se a programação da despesa, constituindo uma ferramenta de planejamento, sendo que a partir dela pode-se elaborar outros capazes de contribuir para eficiência dos controles, principalmente nos limites fixados pela legislação e sujeitos a sanções caso sejam excedidos.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação pelos Objetivos e Procedimentos

O trabalho em pauta tem objetivo descritivo. Segundo Silva (2003, p. 65) “este tipo de pesquisa descreve determinada população ou fenômeno onde as variáveis trabalhadas são relacionadas umas as outras”.

Para Marion, Dias e Traldi (2002, p. 62) a pesquisa descritiva “implica observação, registro e análise do objeto que está sendo estudado”.

Na definição de Gil (1988, p. 46), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Entende-se que os procedimentos adotados neste trabalho são: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Segundo Marion, Dias e Traldi (2002, p. 62) “a pesquisa bibliográfica objetiva explicar um problema com base em contribuições teóricas publicadas em documentos, como livros, revistas, jornais, e não por intermédio de relatos de pessoas ou experimentos”.

A esse respeito, Silva (2003, p. 60) afirma que “as pesquisas bibliográfica explicam e discutem um tema ou problema com base em referências teóricas já publicadas em livros, revistas, periódicos, artigos científicos, periódicos dentre outros”.

No procedimento documental, segundo Ferrari (1982 *apud* SILVA, 2003, p. 61) a pesquisa “tem por finalidade reunir, classificar e distribuir os documentos de todo o gênero dos diferentes domínios da atividade humana”.

Segundo Gil (1996, *apud* SILVA p. 61) a pesquisa documental apresenta as seguintes vantagens:

- os documentos constituem fonte rica e estável de dados;
- como subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica;
- custo baixo, se comparado com o de outras pesquisas;
- não exige contato com os sujeitos da pesquisa.

Para isto, são utilizados livros e artigos publicados de diversos autores para contribuir na definição de conceitos e fundamentação da pesquisa. Entende-se também, que este tipo de material também contribui como leitura informativa, formação de opinião e argumentação sobre o assunto estudado.

3.2 Classificação pela Abordagem

Para o presente trabalho, a abordagem se enquadra como qualitativa, que se caracteriza por tentar compreender de maneira detalhada os significados e características situacionais oferecidas pelos dados pesquisados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos (RICHARDSON, 1999).

Para facilitar a análise dos dados qualitativamente levantados, adota-se o método comparativo, permitindo-se, então, melhor desenvolvimento e análise das informações abordadas na pesquisa.

Segundo Silva (2003, p. 44) as comparações têm objetivo de verificar similitudes e explicar as divergências no intuito de melhor compreender o comportamento humano. Além disso, analisa os dados concretos e com base neles pressupõe dados abstratos e genéricos.

3.3 Restrições do Estudo

O estudo comparativo desta pesquisa explora um demonstrativo financeiro comum a estas áreas de atuação da contabilidade, que é o demonstrativo de fluxo de caixa, especificamente os componentes típicos das atividades operacionais, de investimento e financiamento pelo método direto, em que se analisa apenas os aspectos qualitativos.

Como ainda não há obrigatoriedade de publicação para o DFC nas entidades do setor público estatal nos dias atuais, impossibilitou-se um exemplo prático e completo deste demonstrativo. Sendo assim, limitou-se a pesquisa ao modelo publicado no manual de contabilidade ao setor público emitido pela Portaria STN nº 751 de 2009.

Contudo, o foco geral da pesquisa é evidenciar as características e os efeitos que separam estas duas formas de evidenciação de dados da contabilidade nas contas do DFC, tendo em vista uma possível aproximação entre elas em consequência da harmonização das normas contábeis.

4 ESTUDO COMPARATIVO

4.1 Apresentação do Demonstrativo de Fluxo de Caixa

Entende-se que a elaboração e divulgação do demonstrativo de fluxo de caixa, seja resultado direto da aplicação das normas internacionais de contabilidade ao Brasil, tendo em vista que para algumas entidades tornou-se obrigatória a divulgação deste demonstrativo. Além disso, por estarem diretamente relacionados às disponibilidades e movimentações de caixa, julgam-se relevantes os dados e as informações divulgadas no DFC para a elaboração de planejamentos e controles financeiros.

Dessa forma, percebe-se que a implementação de controles financeiros é capaz de proporcionar às entidades um bom gerenciamento dos recursos por elas movimentados contribuindo significativamente para uma programação de desembolso eficiente, bem como à formulação de uma política de investimento mais precisa e rentável. Nota-se ainda, que a aplicação desses controles pode variar conforme os objetivos a serem atingidos ou até mesmo pela complexidade das operações que envolvem cada entidade, visando na maioria das vezes às disponibilidades financeiras para um determinado período, ou seja, a quantidade de caixa ou de seus equivalentes.

Para a divulgação e gerenciamento dos recursos anteriormente citados, utiliza-se o Demonstrativo de Fluxo de Caixa que segundo Marion (2007, p. 426), “indica a origem de todo o dinheiro que *entrou* no Caixa, bem como a aplicação de todo o dinheiro que *saiu* do Caixa em determinado período, e, ainda, o Resultado do Fluxo Financeiro.”

De maneira mais específica o pronunciamento técnico n.º 03 (CPC 03) emitido pelo CPC relata que são objetivos do DFC:

apresentar informações acerca das alterações históricas de caixa e equivalentes de caixa de uma entidade por meio de demonstração que classifique os fluxos de caixa do período por atividades operacionais, de investimento e de financiamento.

[...]proporcionar aos usuários das demonstrações contábeis uma base para avaliar a capacidade de a entidade gerar caixa e equivalentes de caixa, bem como suas necessidades de liquidez.

O CPC 03 é resultado da convergência das normas contábeis brasileiras às internacionais correlacionando-se à norma internacional IAS 07, cujo tema em foco é

exclusivamente a Demonstração de Fluxo de caixa. Tendo em vista a diversidade dos usuários das informações contábeis, e que muitos necessitam avaliar as origens dos principais recursos da entidade e saber como os mesmos são retribuídos a ela, percebe-se a acuidade do DFC como ferramenta para análise deste fluxo.

No tocante as entidades do setor público, a importância deste demonstrativo também é relevante, pois os recursos geridos são de caráter público e devem ser alocados da melhor maneira possível. Desta forma, entende-se que o pronunciamento abordado anteriormente não se restringe apenas às empresas, mas também às entidades da administração pública.

Neste contexto, entende-se que a aplicação do DFC governamental vem ao encontro das necessidades da administração pública quanto à evidenciação de informações gerenciais, conforme assinaladas por Goulart (1999, p. 5).

Torna-se imperativo para o setor público a necessidade de desenvolver um modelo de demonstração contábil gerencial que proporcione, simultaneamente, o equilíbrio econômico e financeiro nas entidades governamentais e a possibilidade de programar as finanças públicas em conjunto com seus reflexos econômicos sobre o patrimônio público, por meio de previsões e projeções, proporcionando, assim, a flexibilidade, rapidez e segurança necessárias ao gerenciamento eficaz das entidades governamentais.

A forma de apresentação do DFC poderá ser pelo método direto ou indireto. Para o primeiro, as atividades operacionais são evidenciadas pelas principais entradas e saídas brutas de caixa, julgando-se esse método mais inteligível por alguns usuários. O segundo método se diferencia pelas atividades operacionais que principiam do resultado apurado no período (nas empresas o lucro, nas entidades do setor público estatal o resultado patrimonial), efetuando-se os devidos ajustes de operações que não afetam o caixa ou que se classificam nas atividades de investimento e financiamento.

No que pese a estrutura necessária para a evidenciação do DFC, Santi Filho (2004, p. 118) afirma que “o Demonstrativo de fluxo de caixa permite uma análise detalhada da formação do caixa, dando destaque para as atividades que refletem no seu fluxo”. As atividades citadas pelo autor são definidas no CPC 03, que admite a classificação em grupos de atividades, operacionais, de investimento e de financiamento, definidos da seguinte maneira:

- Atividades operacionais são as principais atividades geradoras de receita da entidade e outras atividades diferentes das de investimento e de financiamento.
- Atividades de investimento são as referentes à aquisição e à venda de ativos de longo prazo e de outros investimentos não incluídos nos equivalentes de caixa.
- Atividades de financiamento são aquelas que resultam em mudanças no tamanho e na composição do capital próprio e no endividamento da entidade, não classificadas como atividade operacional.

A análise comparativa deste demonstrativo se restringirá ao método direto, cujo foco será apenas os aspectos qualitativos das contas do DFC. Sendo assim, parte-se dos componentes típicos estruturais utilizados por empresas evidenciados no manual de contabilidade, fazendo-se as devidas adaptações às entidades do setor público estatal conforme a classificação imposta pela Portaria Interministerial nº163 de 2001. Para melhor análise, divide-se este diagnóstico por atividades, como as operacionais, de investimento e de financiamento.

4.2 Componentes típicos das Atividades Operacionais

Conforme já elucidado, as atividades operacionais descrevem as operações de numerários financeiros relacionados às principais atividades da empresa, ou seja, sua atividade fim, considerada sua principal fonte de receita e onde ocorrem as principais despesas para obtê-las. Além disso, classificam-se nestes fluxos as operações que não se enquadram nas atividades de investimento ou de financiamento podendo ser classificadas como outros recebimentos ou pagamentos.

Na aplicação do DFC às entidades do setor público estatal, Goulart (1999, p.39) descreve que “as atividades operacionais, referem-se aos pagamentos e recebimentos realizados pela administração pública para garantir a manutenção e funcionamento dos serviços públicos e dos seus órgãos”.

No manual de contabilidade aplicado às Sociedades Anônimas apresenta-se alguns componentes típicos destas atividades, o que de modo geral resume as principais operações possíveis de serem realizadas servindo como modelo para outras aplicações. Para efeito de comparação dividem-se recebimentos e desembolsos para que as associações dos componentes típicos da administração pública se tornem mais compreensíveis.

INGRESSOS		
SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO ESTATAL	
	RECEITA POR FONTE	RECEITAS POR SUBFONTES
Recebimento de Clientes	Receita Tributária	Impostos Taxas Contribuições de Melhoria
	Receita de Contribuições	Contribuições Sociais Contribuições Econômicas
Recebimento de Outros Ativos	Receita Patrimonial	Receitas Imobiliárias Receita de Concessões e Permissões
	Receita Agropecuária	Receita da Produção Vegetal Receita da Produção Animal e Derivados
Recebimento de Juros	Outras Receitas Correntes	Multas e Juros de Mora
Outros Recebimentos	Receita Industrial	Receita da Indústria Extrativa Mineral Receita da Indústria de Transformação Receita da Indústria de Construção
	Receita de Serviços	
	Transferências Correntes	Transferências Intragovernamentais Transferências Intergovernamentais

Quadro 1 – Comparação dos ingressos típicos das atividades operacionais

Fonte: Autor

Conforme pode ser visto no quadro anterior, os principais ingressos nos caixas públicos envolvidos nas atividades operacionais estão listados pelas receitas correntes que se entende estarem relacionadas ao funcionamento do maquinário público. Na concepção de Jund (2008) destinam-se estes recebimentos a gastos correntes ou de consumo e que não resultam em sacrifício do patrimônio público.

Como o Estado não possui clientes, e sim contribuintes, adapta-se a conta “Recebimento de clientes” aos recebimentos obtidos por recolhimento de tributos, que envolvem impostos e contribuições. Além disso, nota-se a proximidade dessas contas por estarem envolvidas nos resultados, tendo em vista que usualmente esta é a principal fonte de arrecadação tanto para empresas como entidades do setor público estatal.

Para o “Recebimento de Outros Ativos”, presume-se a utilização de outros ativos para obtenção de receita, como na exploração de animais, vegetais, minerais, dentre outros inseridos nos patrimônios naturais do Estado que geram receitas agropecuárias. Além destes,

outros ativos como móveis e imóveis podem ser utilizados como fonte de receita para o Estado, como nos aluguéis de prédios, veículos, espaços públicos dentre outras fontes para arrecadação de receitas patrimoniais.

Entende-se como “Recebimentos de Juros” para empresas privadas aquele auferido por juros de mora comerciais. Para adequá-los à realidade do setor público estatal, deve-se entender este recebimento como juros de empréstimos e financiamentos fornecidos pelo Estado, bem como nas punições por atrasos de tributos. Dessa forma, verifica-se que a conta mais ajustável a esta realidade seria a de “Outras Receitas Correntes”, estendendo-se aos juros e as multas.

Na conta de “Outros Recebimentos”, faz-se a ligação às demais receitas correntes não classificadas nas contas anteriores e que também se caracterizam como ingressos das atividades operacionais das entidades do setor público estatal, como é o caso dos recebimentos de receitas industriais, receitas de serviços e transferências correntes.

Cabe ressaltar que no modelo de DFC público, oficialmente publicado pela Portaria STN nº 751/09, divide-se os ingressos pelas receitas correntes devidamente arrecadas em derivadas e originárias, sendo que para esta última incluem-se as remunerações das disponibilidades. Além disso, também compõem o grupo de ingressos as transferências correntes intergovernamentais e intragovernamentais.

Em relação aos desembolsos das atividades operacionais no setor público, entende-se serem aqueles realizados por consumo de receitas correntes; se caracterizam por estarem interligadas ao funcionamento da atividade do Estado. Na concepção de Jund (2008) este tipo de despesa é aquela destinada à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos prestados pela própria administração pública a pessoas físicas ou jurídicas.

Considerando as despesas correntes, e as contas típicas para os desembolsos das atividades operacionais apresentadas no DFC empresarial pelo Manual das SA, realiza-se a adaptação às peculiaridades e contas cabíveis ao setor público estatal conforme segue.

DESEMBOLSOS		
SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO ESTATAL	
	GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA	ELEMENTOS DE DESPESA
Pagamento de Fornecedores	Outras Despesas Correntes	Contratação por Tempo Determinado Material de Consumo Material de Distribuição Gratuita Serviços de Consultoria Locação de Mão-de-obra
Pagamento de Salários	Pessoal e Encargos Sociais	Aposentadorias e Reformas Pensões Outros Benefícios Previdenciários Salário-Família Vencimentos e Vantagens Fixas Obrigações Patronais
Pagamento de Despesas a Pagar	Outras Despesas Correntes	Despesas de Exercícios Anteriores Sentenças Judiciais Precatórios
Pagamento de Despesas Antecipadas	Outras Despesas Correntes	
Pagamento de Juros	Juros e Encargos da Dívida	Juros Sobre a Dívida por Contrato Juros, Deságios e Descontos da Dívida
Outros Pagamentos	Outras Despesas Correntes	Transferências Intragovernamentais Transferências Intergovernamentais

Quadro 2 – Comparação dos desembolsos típicos das atividades operacionais

Fonte: Autor

Nas empresas o “Pagamento de Fornecedores” constitui os desembolsos efetivados com o intuito de atender as necessidades da empresa e cultivar sua continuidade, como nas aquisições de matérias-primas, mercadorias para revenda, entre outras. No momento em que se associa este acontecimento às entidades da administração pública, passa-se a chamar estes gastos de despesas públicas, que podem ocorrer tanto com pessoas físicas como com pessoas jurídicas contratadas para uma prestação de serviço ou fornecimento de materiais. Por não se adequarem às demais despesas correntes atribui-se a conta de “Outras Despesas Correntes”, cujas abrangências podem variar conforme o elemento da despesa contratada.

A conta de “Pagamento de Salários” exibido por entidades do setor privado possui perceptível semelhança em sua finalidade se comparado à aplicação no setor público estatal. Sendo assim, define-se que a estes dispêndios se atribui aos gastos com folha de pagamento, envolvendo servidores ativos e inativos entre outros auxílios e encargos imputados conforme for o caso, classificando-os como desembolsos com “Pessoal e Encargos Sociais”, podendo se estender conforme as especificidades de cada entidade.

Entende-se que os “Pagamentos de Despesas a Pagar” são aqueles compromissos previstos nas obrigações da entidade já reconhecidos em momento oportuno, como de impostos, taxas, contribuições, obrigações fiscais e trabalhistas dentre outras que geram o compromisso de pagamento da entidade. Para as entidades do setor público estatal compara-se esta conta, de acordo com sua natureza de despesa, como “Outras Despesas Correntes” que em sua especificidade pode abranger despesas com precatórios e sentenças judiciais em julgado devidamente conhecidas às obrigações do Estado, bem como na incorporação de despesas de exercícios anteriores, também nomeadas de restos a pagar.

Na conta de “Pagamentos de Juros” para entidades do setor privado utiliza-se esta conta para evidenciar desembolsos ocorridos com despesas financeiras como os juros financeiros ou de mora ocasionados por financiamentos. Para as entidades do setor público estatal, equiparam-se estes gastos às despesas correntes registradas na conta de “Juros e Encargos da Dívida”, caracterizada pelos pagamentos de juros de contratos firmados, dívidas internas e externas entre outros meios de financiamento inerentes ao funcionamento do Estado.

Para conta “Outros Pagamentos” incubem-se as contas não rotuláveis nas anteriores, representadas por “Outras Despesas Correntes”, que dentre outros elementos de despesas podem ser representadas pelas transferências intergovernamentais e intragovernamentais.

Entretanto, o manual de contabilidade aplicado ao setor público considera como gastos das atividades operacionais as despesas orçamentárias e as decompõe por pessoal e outras despesas correntes por função (conforme a Portaria nº 42 de 1999), juros e encargos da dívida e por último os gastos decorrentes de transferências a outros entes da federação e transferências internas.

4.3 Componentes típicos das Atividades de Investimento

Os componentes dos fluxos das atividades de investimentos são caracterizados por serem ingressos e desembolsos secundários à atividade principal da entidade. Entendem-se como movimentações a fim de gerar resultados financeiros, ou seja, fluxos de caixas futuros que tenham finalidades específicas.

Na definição de Goulart (1999), este tipo de atividade para órgãos do setor público governamental, de modo geral, está relacionada à constituição ou criação de bens de capital,

que podem ser novos ou usados, refletindo em acréscimos no patrimônio público ou ainda em decréscimos quando ocorrer à alienação de bens de capital.

Para fins de análise também se separa em ingressos e dispêndios para que a comparação se torne mais inteligível e perceptível.

INGRESSOS		
SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO ESTATAL	
	RECEITA POR FONTE	RECEITAS POR SUBFONTES
Investimentos no Realizável a Longo Prazo	Amortização de Empréstimos	Outras Amortizações de Empréstimos Amortização de Financiamentos
Investimentos no Imobilizado	Alienação de Bens	Alienação de Bens Móveis Alienação de Bens Imóveis
Outros Investimentos de Permanentes	Transferências de Capital	Transferências Intergovernamentais Transferências Intragovernamentais Transferências de Instituições Privadas Transferências do Exterior

Quadro 3 – Comparação dos ingressos típicos das atividades de investimento

Fonte: Autor

Em uma análise redundante, verifica-se que os “Investimentos no Realizável a Longo Prazo” para entidades do setor privados são aqueles recebimentos que estão previstos para o término do exercício seguinte, como o reconhecimento de contas a receber de longo prazo. No setor público estatal este tipo de ingresso pode ser obtido por “Amortizações de Empréstimos e Financiamentos” concedidos pelo Estado, que inicialmente deveriam ser resgatados no longo prazo, mas por motivos aleatórios se tornaram receitas na antecipação de seus pagamentos, ou seja, antes que sejam classificados como de curto prazo no ativo circulante.

Os “Investimentos no Imobilizado” do setor privado são receitas obtidas por vendas de ativos desta natureza, como veículos, terrenos e imóveis. Para o setor público estatal este tipo de operação é apontado como “Alienação de Bens”, que também é considerada como uma fonte de receita de capital que consiste na transformação de bens em valores numéricos, bem como por não estarem relacionados ao principal objetivo do Estado.

Nas as operações classificáveis como “Outros Investimentos de Permanentes” devem se enquadrar os demais ingressos por alienação de bens que não sejam do ativo imobilizado, como as transferências destinadas ao atendimento de despesas de capital os quais devam incorporar o ativo permanente até obterem algum fim específico, chamadas de “Transferências de Capital”.

Contudo, ressalta-se que o manual de contabilidade aplicado ao setor público apresenta estrutura semelhante à comparação evidenciada no quadro anterior, tendo em vista que são apresentadas como ingressos das atividades de investimento as receitas orçamentárias obtidas por alienação de bens e amortização de empréstimos e financiamentos concedidos.

Os desembolsos destinados às atividades de investimento abrangem as despesas de capital, que na definição de Jund (2008) são aquelas realizadas de forma direta ou indireta pela Administração Pública com a intenção de adquirir ou construir bens de capital que irão contribuir para a produção de novos bens ou serviços gerando aumento patrimonial.

Sendo assim, as saídas do setor privado apresentadas em seu respectivo manual, podem ser relacionadas às características do setor público e suas abrangências, conforme o quadro a seguir.

DESEMBOLSOS		
SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO ESTATAL	
	GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA	ELEMENTOS DE DESPESA
Investimentos no Realizável a Longo Prazo	Inversões Financeiras	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
Investimentos no Imobilizado	Inversões Financeiras	Aquisição de Imóveis
Investimentos em Participações Societárias	Inversões Financeiras	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
Outros Investimentos de Permanentes	Investimentos	Obras e Instalações Equipamentos e Mat. Permanente

Quadro 4 – Comparação dos desembolsos típicos das atividades de investimento

Fonte: Autor

Os gastos representados pela conta de “Investimentos de Longo Prazo” constituem para as empresas uma concessão de empréstimos a uma subsidiária ou coligada com o compromisso de liquidação após o término do exercício social seguinte. Apropriando-se desta operação ao setor público estatal, atribui-se a conta de “Inversões Financeiras”, que também assinala concessões de empréstimos e financiamentos caracterizados pela previsão de recebimento apenas no longo prazo, só que estes efetuados pelo governo a seus órgãos e entidades vinculadas.

A conta de “Investimentos no Imobilizado” representa no setor privado novas aquisições de ativos à empresa, destinando-se ao patrimônio imobilizado. No âmbito do setor público estatal, percebem-se semelhanças as estas operações por suas ligações e finalidades. Sendo assim, apropria-se esta operação ao grupo de inversões financeiras, especificamente aos dispêndios efetuados para aquisição de bens imóveis como prédios, terrenos, repartições entre outros caracterizados por sua imobilização ao ativo e conseqüentemente, compondo o patrimônio público.

Os desembolsos representados na conta de “Investimentos em Participações Societárias” de entidades do setor privado correspondem a pagamentos por aquisições de cotas patrimoniais de outras empresas a fim de constituir novos investimentos. Analisando o setor público estatal, adequa-se apenas a nomenclatura visto que sua aplicação é semelhante ao setor empresarial. Neste grupo apresentam-se os gastos efetuados com aquisições de quotas empresariais, ações e integralização de capital de entidades empresariais com fins lucrativos, como empresas públicas e sociedades de economia mista, que também constituem despesas com inversões financeiras.

Os demais desembolsos de caráter remuneratório e que não pertencem à atividade principal do Estado, e que possuam caráter permanente, devem se enquadrar à conta de “Outros Investimentos de Permanentes”, que nas especialidades do setor público estatal adaptam-se ao grupo de despesas relativas a investimentos. Estes investimentos abrangem gastos com aquisições de materiais permanentes e equipamentos como máquinas e aparelhos industriais, utensílios de escritório, ferramentas de oficina, materiais bibliográficos entre outros capazes de apresentar as características de ativo permanente.

No manual de contabilidade aplicado ao setor público, este grupo de desembolso é constituído por despesas orçamentárias e deve apresentar apenas as contas de concessão de empréstimos e financiamentos e aquisição de ativo não circulante, sendo que este último incorpora os gastos com ativos permanentes, imobilizados e investimentos em entidades de fins lucrativos. Além disso, o manual incorpora como dispêndio nestas atividades, o pagamento dos restos a pagar.

4.4 Componentes típicos das Atividades de Financiamento

As atividades de financiamento são aquelas inerentes às movimentações de empréstimos, ou de dividendos, ou ainda que estejam envolvidas com a variação do capital próprio da entidade e seu respectivo endividamento para entidades empresariais. Para as entidades do setor público estatal, assemelha-se esse endividamento a progressão da dívida pública e a realização de operações de créditos.

No modelo de DFC apresentado pelo manual de contabilidade para entidades empresariais, apresenta-se duas contas para ingressos e duas para pagamentos conforme dividido nos quadros a seguir.

INGRESSOS		
SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO ESTATAL	
	RECEITA POR FONTE	RECEITAS POR SUBFONTES
Aumento de Capital	Operações de Crédito	Operações de Crédito Internas
Captações de Longo Prazo	Operações de Crédito	Operações de Crédito Externas

Quadro 5 – Comparação dos ingressos típicos das atividades de financiamento

Fonte: Autor

A conta de “Aumento de Capital” é usualmente utilizada por empresas para evidenciar a utilização do mercado financeiro como fonte de obtenção de recursos, como na emissão de ações que geralmente são integralizados em dinheiro, cobrindo as necessidades de caixa da empresa com o aumento de suas disponibilidades.

Entretanto, verifica-se que essa ferramenta não se aplica às entidades do setor público, tendo em vista que seu objetivo de existência não é obter rendimentos no mercado financeiro, tão pouco dividir seu patrimônio em quotas patrimoniais. Porém, a aquisição de financiamentos por meio de empréstimos é uma realidade que também é operacionalizada pelo setor público estatal que tende adquirir empréstimos para sanar problemas de *déficits* de caixa, que por algum momento, ou por deficiências de planejamentos sejam insuficientes.

Sendo assim, no âmbito do setor público os empréstimos são realizados por intermédio de “Operações de Crédito”, que segundo Kohama (2009, p.41), “são fontes de receita, cuja arrecadação é proveniente da realização de recursos advindos da constituição de dívidas, por meio de empréstimos e financiamentos, que podem ser de origem interna ou externa.”

Avaliando os ingressos por “Captações de Longo Prazo” para entidades do setor privado, nota-se que sua existência atua na composição de receitas obtidas por contribuições de caráter permanente e que objetivam contribuir para o crescimento da empresa em um prazo mais longo, como os ingressos por empréstimos a serem sanados no longo prazo. No setor público estatal, essas operações atribuem à nomenclatura de operações de crédito, e também se caracterizam como empréstimos adquiridos no longo prazo.

Contudo, atenta-se que a atividade de financiamento do Estado está relacionada às operações de crédito devidamente operacionalizada, que devem ter o reconhecimento adequado da dívida nos demonstrativos públicos e ainda sendo atribuída a divisão das operações internas daquelas que tiveram suas origens externamente.

Cabe destacar que na estrutura apresentada pelo manual de contabilidade aplicado ao setor público, há apenas uma ilustração de ingresso nas atividades de investimento, que são as operações de créditos caracterizadas como receitas orçamentárias.

Os pagamentos providos nas atividades de financiamento e evidenciados pelo manual de contabilidade das SA são os “Pagamentos de Empréstimos” e os “Pagamentos de

Dividendos e outros sobre o Capital Próprio”, os quais são relacionados às peculiaridades do setor público estatal. Entretanto, nota-se que os pagamentos de dividendos, também atribuídos como remuneração de capital próprio, não se aplicam as atividades do Estado tornando a comparação desta movimentação inviável ao setor público estatal. Detalhes desta associação podem ser vistos na tabela a seguir.

DESEMBOLSOS		
SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO ESTATAL	
	GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA	ELEMENTOS DE DESPESA
Pagamentos de Empréstimos	Amortização da Dívida	Principal da Dívida Contratual Resgatado Principal da Dívida Mobiliária Resgatado Correção Monetária ou Cambial das Dívidas Resgatadas; Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado; Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
Pagamento de Dividendos e outros sobre o Capital Próprio	<i>Não se aplica</i>	-

Quadro 6 – Comparação dos desembolsos típicos das atividades de financiamento

Fonte: Autor

No setor privado os “Pagamentos de Empréstimos” constituem desembolsos efetuados com a finalidade de extinguir dívidas adquiridas em outras ocasiões para captação de recursos nas atividades de financiamento. Entretanto, cabe frisar que os juros constituem as atividades operacionais e devem ser evidenciados naquele grupo de desembolsos não compondo os de financiamento. Associando esta conta às atividades do setor público estatal, atribui-se como nomenclatura a estas transações as Amortizações da Dívida, que em linhas gerais correspondem ao pagamento de dívidas adquiridas por operações de créditos ou ainda quando há refinanciamento do montante principal. Além disso, estas amortizações se caracterizam pelo pagamento de atualizações de débitos por variações contratuais e cambiais relativos às dívidas públicas externa e interna.

Para o modelo de DFC apresentado no manual de contabilidade aplicado ao setor público, o único desembolso estruturado nas atividades de investimento está relacionado a despesas orçamentárias com amortização e refinanciamento da dívida, incluindo o pagamento de restos a pagar processados e não processados.

As interpretações feitas na presente seção são parte do esforço técnico para adaptação e convergência em processo no Brasil. Salienta-se que isto não tem a prestação de exaurir o assunto e tampouco se caracterizam como definitivos.

Contudo, acredita-se que a avaliação acerca da correta interpretação aqui desenvolvida possa ser concretizada até antes do exercício financeiro de 2013, época na qual se presume total implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) as três esferas de governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado anteriormente, a contabilidade pode ser aplicada em entidades do setor privado, que englobam empresas e outras entidades sem fins lucrativos enquadradas

no regime jurídico privado, bem como para aquelas do setor público envolvendo entidades e órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas.

Associando os componentes do DFC para as duas entidades, notou-se que ambos são demonstrativos consequentes da convergência as normas internacionais e dividem-se em atividades operacionais, de investimento e financiamentos, bem como a possibilidade de construção pelos métodos direto e indireto.

Além disso, foi possível associar às contas do DFC empresarial as características do setor público na maior parte das operações como os recebimentos de clientes às receitas tributárias e de contribuições. Algumas transações diferenciavam-se apenas por nomenclatura, como os investimentos em participações societárias, que para ambos é caracterizada pela integralização de capital social ou aquisição de cotas patrimoniais.

Conclui-se, contudo, que embora haja algumas semelhanças, as divergências entre a contabilidade privada e a contabilidade pública estatal para o demonstrativo estudado ainda são relevantes para considerar a existência de um modelo aproximado entre elas; e que durante o processo de harmonização das normas contábeis, algumas inovações devam ser implementadas com observância as características típicas do Estado e os princípios da administração pública.

Conclui-se, também, que entre as diferenças que distanciam estas entidades de uma contabilidade semelhante, relacionam-se com a regulamentação, que envolvem os princípios, leis e normas de contabilidade, os demonstrativos a serem evidenciados aos seus respectivos usuários, e por último os resultados apurados pelas entidades empresariais dos resultados do setor público estatal.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

BRASIL. **Lei n. 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 e Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 13 março 2010.

_____. **Lei n. 6.404**, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6404consol.htm>. Acesso em: 21 março 2010.

_____. **Lei n. 11.638**, de 28 de dezembro de 2007. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11638.htm>. Acesso em: 21 março 2010.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamentos. **CPC 03(R1) - Demonstração dos Fluxos de Caixa**. Disponível em: <<http://www.cpc.org.br/pronunciamentosIndex.php>>. Acesso em: 25 abril 2010.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Legislação. **Normas Brasileiras de Contabilidade**. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/Default.aspx>>. Acesso em: 03 março 2010.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor publico**. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 1988.

GIL, Antônio Carlo. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. Atlas, 1988.

GOULART, Mauro Sérgio Boppré. **Demonstração do Fluxo de Caixa Governamental**: Um modelo para as Prefeituras Municipais. 1999. 80 páginas. Monografia (Curso de Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

IUDÍCIBUS, Sérgio de, *et al.* **Contabilidade Introdutória**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

IUDICIBUS, Sergio de; MARTINS, Eliseu; GELBCKE, Ernesto Rubens FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS CONTABEIS, ATUARIAS E FINANCEIRAS. **Manual de contabilidade das sociedades por ações: aplicável também as demais sociedades**. 7. ed. rev. e atual São Paulo (SP): Atlas, 2007.

JUND, Sérgio. . **Administração, orçamento e contabilidade pública**: teoria e 850 questões. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARION, José Carlos; DIAS, Reinaldo; TRALDI, Maria Cristina. **Monografia para os Cursos de Administração, Contabilidade e Economia**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARION, Jose Carlos. **Contabilidade empresarial**. 13.ed. rev. atual. e modernizada. São Paulo: Atlas, 2007.

NEVES, Wanderlei Pereira das; OLIVEIRA, Rubens Araujo de. **Gestão financeira**: um sistema de fluxo de caixa para a administração pública. 2000. 173f. Dissertação (mestrado)- Universidade do Estado de Santa Catarina.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública**: Uma abordagem da Administração Financeira Pública. 7ª ed. rv. e amp. São Paulo: Atlas, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry, *et al.* **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas. 3ª. São Paulo: Atlas, 1999.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Legislação. **Contabilidade Governamental**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp>. Acesso em: 20 março 2010.

SANTI FILHO, Armando de; OLINQUEVITCH, Jose Leonidas. **Análise do demonstrativo de fluxo de caixa**: enfoque sobre o EBITDA, sobre o fluxo de caixa operacional e sobre as políticas financeiras. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. 22 p.