

Consolidação das contas públicas: uma análise comparativa dos indicadores econômicos e financeiros dos entes federativos

Consolidation of public accounts: a comparative analysis of federal entities' economic and financial indicators

Samuel Leite Castelo¹

Aline Duarte Moraes Castelo²

Plácido Aderaldo Castelo Neto³

RESUMO

A contabilidade governamental, adaptando-se às transformações ocorridas nos cenários econômicos e sociais, vem sofrendo intensas modificações por causa da convergência aos padrões internacionais. Por esse motivo, o Governo brasileiro, com a finalidade de consolidar as finanças públicas, trabalhou as demonstrações contábeis adaptadas aos padrões internacionais, passando a exigir a adoção do Plano de Contas Aplicadas ao Setor Público, a elaboração e a divulgação do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN). Este artigo compara os indicadores econômicos e financeiros dos entes federativos, por meio da consolidação das contas públicas realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, com o intuito de analisar a situação patrimonial, econômico-financeira da União, estados e municípios. Assim, utilizou-se o rol de indicadores propostos por Cruz (2007), Elias et al., (2013); Matarazzo, (2010), Silva, (2016) e Assaf Neto (2020). No intuito de se obter tal conhecimento, emprega-se, neste artigo, o método

1 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), mestre em Gestão de Empresas pela UNIFOR e doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra (UC), Portugal. Atua como professor e coordenador do curso de Ciências Contábeis na Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: samuel.castelo@uece.br

2 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestre em Controladoria e Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e doutoranda em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra (UC), Portugal. Atua como professora do Centro Universitário Estácio, no Ceará. E-mail: aline.castelo@student.fe.uc.pt

3 Graduado em Administração pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), mestre em Gestão de Empresas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Atua como professor do curso de Ciências Contábeis na Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: placido.castelo@uece.br

científico comparativo, com abordagem de pesquisa do tipo qualitativa e quantitativa, cuja coleta de dados da consolidação das contas públicas foi realizada na Secretaria do Tesouro Nacional, pelo processo de pesquisas documental, descritiva e bibliográfica. Os resultados obtidos pelo BSPN mostram que a liquidez em longo prazo está comprometida, que o investimento per capita é diminuto e que há crescimento das dívidas públicas dos entes federativos. O estudo constata a relevância da aplicabilidade da consolidação e da análise de balanços no setor público e evidencia que essas atividades são ferramentas que poderão agregar valor na gestão pública e cruciais para o exercício do controle social.

Palavras-chave: Consolidação de Contas Públicas. Balanço do Setor Público Nacional. Indicadores Econômico-Financeiros.

ABSTRACT

Government accounting, adapting to the changes that have occurred in the economic and social scenarios has been undergoing intense changes, due to the convergence to international standards. For this reason, the Brazilian Government, to consolidate public finances, worked the financial statements adapted to international standards, starting to require the adoption of the Chart of Accounts Applied to the Public Sector, the preparation and disclosure of the National Public Sector Balance Sheet (BSPN). This paper compares the economic and financial indicators of federative entities, by means of consolidation of public accounts carried out by the National Treasury Secretariat, in order to analyze the patrimonial, economic, and financial situation of the Union, states and municipalities. Thus, in the process of analyzing the federative entities, the list of indicators proposed by Cruz (2007), Elias *et al.*, (2013); Matarazzo, (2010), Silva, (2016) and Assaf Neto (2020) was used. To achieve such knowledge, this paper employs the comparative scientific method, with a qualitative and quantitative research approach, whose data collection on public accounts consolidation data was carried out at the National Treasury Secretariat, by a process of documentary, descriptive and bibliographic research. The

results obtained by the BSPN show that long-term liquidity is compromised, that per capita investment is low and that public debts of the federal entities are growing. The study verifies the relevance of the applicability of consolidation and balance sheets analysis in the public sector and shows that these activities are tools that can add value to public management and are crucial for the exercise of social control.

Keywords: Consolidation of Public Accounts. National Public Sector Balance Sheet. Economic and Financial Indicators.

Recebido: 05-07-2021

Aprovado: 20-08-2021

1 INTRODUÇÃO

A consolidação das contas públicas está prevista no art. 51 da Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 112 da Lei nº 4.320/1964. Contudo, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), somente no ano de 2000, divulgou a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício 2000 (SILVA *et al.*, 2014).

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2019), a consolidação das demonstrações contábeis é o processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade, excluindo-se as transações recíprocas, de modo a disponibilizar os macros agregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado.

A consolidação dos demonstrativos do setor governamental pode ser feita no âmbito intragovernamental (em cada ente da Federação) ou em âmbito intergovernamental (consolidação nacional). A consolidação nacional é de competência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e abrange todas as entidades incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) (STN, 2019).

No campo do setor público, encontra-se em evolução, porém em fase de adaptação e de desenvolvimento, em virtude da convergência das normas de contabilidade internacionais (SOARES *et al.*, 2011).

A partir dos indicadores econômico-financeiros das organizações públicas, será possível interpretar e analisar a situação patrimonial resultante das tomadas de decisões dos gestores públicos dessas entidades (ELIAS *et al.*, 2013; LIMA; SANTOS, 2009).

O objetivo geral da pesquisa é analisar informações econômico-financeiras sobre as contas públicas consolidadas dos Demonstrativos Contábeis dos municípios, estados, Distrito Federal e União, dos anos 2018 e 2019, ou seja, as contas consolidadas que deverão expressar a situação patrimonial, econômica e financeira dos entes federativos, com o intuito de contribuir com discussões acadêmicas e para que cada vez mais possa ter controle social das contas públicas.

Neste ensaio, aplica-se o método científico comparativo, com o paradigma de pesquisa do tipo qualitativa e quantitativa, cuja coleta de dados da consolidação das contas públicas foi realizada na Secretaria do Tesouro Nacional, pelo processo de pesquisas documental, descritiva e por meio de um levantamento bibliográfico.

Os resultados obtidos pelo BSPN mostram que há um comprometimento da liquidez em longo prazo, baixa aplicação de recursos *per capita* dos investimentos públicos e um crescimento das dívidas públicas dos entes federativos.

O artigo está dividido em cinco partes. Após esta introdução, a fundamentação teórica na parte dois. A parte três aborda a metodologia aplicada. Na quarta parte, são demonstrados os resultados e as análises. Por fim, a parte cinco traz as considerações finais, acompanhadas das referências utilizadas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS

A consolidação de balanços públicos é a técnica utilizada para refletir o resultado uniforme das operações e a verdadeira situação econômica, patrimonial e financeira dos variados órgãos e entidades, direta e indiretamente, vinculadas ao ente da federação, como se fosse uma única organização ou um grupo econômico (ELIAS et al., 2013; SILVA, 2016).

A primeira iniciativa de padronização ocorreu no término da década de 1930, quando o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, voltado para os problemas que afligiam os estados e municípios, decidiu enfrentar a situação, promovendo a 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, da qual surgiu o marco inicial da padronização dos orçamentos e balanços públicos. O Decreto-lei nº 1.804, de 24 de novembro de 1939, alterado pelo Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, emanado, este último, da 2ª Conferência de Técnicos em Orçamento, Contabilidade e Finanças, consubstanciou as normas indispensáveis à padronização desses importantes documentos no âmbito dos estados e municípios (LEITE, 2009).

Em 1964, a Lei nº 4.320/64 exigiu, em seu art. 111, a organização, a apresentação e a publicação da consolidação das contas públicas. Contudo, somente em 2000 o Governo Federal sentiu a necessidade de consolidar as contas públicas brasileiras.

Então, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabeleceu-se, no art. 51, a exigência de se realizar a consolidação nacional das contas públicas. Essa competência é exercida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a publicação anual do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), congregando as contas da União, estados, Distrito Federal e municípios.

O art. 51 da LRF determina que o Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público (SILVA *et al.*, 2014).

Esse dispositivo veio para preencher uma lacuna da Lei nº 4.320/64, que somente exigia a apresentação da consolidação das contas públicas, mas não apresentava a forma de proceder ou elaborar (SILVA *et al.*, 2014).

Todavia, com a edição da Resolução CFC nº 1.134/2008 apresentou-se a forma de efetuar a consolidação das contas públicas, estabelecendo conceitos, abrangência e procedimentos para a consolidação das demonstrações contábeis no setor público.

O processo de consolidação das demonstrações contábeis ocorre pela soma ou pela agregação de saldos ou grupos de contas, excluídas as transações entre entidades incluídas na consolidação, formando uma unidade contábil consolidada, a qual representa a soma ou a agregação de saldos ou grupos de contas de duas ou mais unidades contábeis originárias, excluídas as transações entre elas (BRASIL, 2018).

A fim de possibilitar a consolidação das contas públicas nos diversos níveis de governo, foi criado, no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), um mecanismo para a segregação dos valores das transações que serão incluídas ou excluídas na consolidação. Tal mecanismo consiste na identificação de saldos recíprocos nas contas de natureza patrimonial (STN, 2019).

A necessidade de evidenciar com qualidade os fenômenos patrimoniais e a busca por um tratamento contábil padronizado dos atos e fatos administrativos tornaram imprescindível a elaboração de um plano de contas com abrangência nacional. Assim, a sua adoção permite a obtenção de dados que atendam aos diversos usuários da informação contábil (BRASIL, 2018; STN, 2019).

A consolidação das contas anuais da União com as dos municípios e estados, que constituem a República Federativa do Brasil, é crucial, por-

que possibilita à sociedade a observação global das informações consolidadas de todos os entes da Federação, o que proporciona uma maior transparência e fidedignidade da situação patrimonial e financeira da Administração Pública (SILVA *et al.*, 2014).

2.2 ANÁLISE DE BALANÇOS POR MEIO DE INDICADORES ECONÔMICO-FINANCEIROS

A análise de balanços começou a ser aplicada no Brasil a partir da década de 1970. A razão de sua existência deu-se por motivos eminentemente práticos e revelou-se, desde logo, instrumento de grande utilidade (FERNANDES, 1996; LEITE, 2009).

Logo, por meio dos demonstrativos contábeis, é possível produzir, com oportunidade e fidedignidade, informações e relatórios que sirvam à administração no processo de tomada de decisões e de controle de seus atos, evidenciando, por fim, os efeitos produzidos por esses atos de gestão do patrimônio (LIMA; SANTOS, 2009; SOARES *et al.*, 2011; ELIAS *et al.*, 2013).

Portanto, o principal objetivo da divulgação das demonstrações contábeis em cada exercício financeiro é o ato de colocar à disposição da sociedade as informações contábeis da entidade (SOARES *et al.*, 2011). Diante desses objetivos, talvez os demonstrativos contábeis sejam o grande meio de comunicação das informações patrimoniais, financeiras e econômicas.

Segundo a Lei nº 4.320/64, em seus arts. 101 a 104, determina que, na área pública, sejam elaborados: Balanço orçamentário, Balanço financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, sem prejuízo dos quadros, tabelas e notas explicativas que as complementam (LIMA; SANTOS, 2009). Já no MCASP (2019) são: Balanço orçamentário, Balanço financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido e as Notas explicativas.

A análise dos demonstrativos contábeis é uma técnica contábil que visa fornecer elementos que possibilitem a interpretação dos dados e informações patrimoniais. Analisar uma demonstração é decompô-la nas partes que a constituem, para melhor interpretação de seus componentes (MATARAZZO, 2010; SILVA, 2016).

Primeiramente, deve-se examinar as contas das demonstrações, bem como transcrevê-las para um modelo previamente definido, com a intenção de padronizar ou reestruturar as demonstrações contábeis para efeito de análise (FERNANDES, 1996).

Depois, Elias *et al.*, (2013); Matarazzo, (2010) e Silva (2016) apontam que se realiza a decomposição dos componentes do patrimônio e suas variações, mas também a comparação das partes com o conjunto e entre si, para que se lhe dê a necessária interpretação. Seguem os processos de análise: (i) análise vertical; (ii) análise horizontal; (iii) estabelecimento de índices ou quocientes; e (iv) comparação entre componentes de diferentes conjuntos para determinação de padrões.

A análise vertical consiste em definir um valor-base na demonstração, objeto de análise, e, a partir desse valor, calcular os percentuais das demais contas ou grupos de contas em relação a esse valor-base. Tal técnica visa permitir ao analista conhecer detalhes referentes à distribuição de valores da demonstração contábil, o que facilita, por exemplo, visualizar se existe algum valor fora dos padrões considerados normais (LIMA; SANTOS, 2009).

Na análise horizontal, é escolhida uma demonstração contábil para que funcione como base (normalmente, a mais antiga da série) e, a partir dela, calculam-se os percentuais das contas ou grupos de contas das séries seguintes em relação às contas ou grupo de contas da demonstração-base. O propósito dessa técnica é conseguir a evolução ou variação de cada componente dentro de um período (LIMA; SANTOS, 2009).

Segundo Lima e Santos (2009), a análise por quociente corresponde à extração de índices das demonstrações contábeis, sendo um dos principais meios de se obter um panorama da situação econômico-financeira da organização.

O resultado dessas análises são indicadores que sintetizam a informação de um conjunto de acontecimentos e têm a capacidade de fornecer ao tomador de decisões os elementos e sinais para agir, seja proativa ou reativamente.

Nesse contexto, a análise de demonstrações contábeis compreende uma série de técnicas que auxiliam os analistas e os gestores a inferirem acerca dos diversos aspectos de interesse das entidades avaliadas.

Os indicadores usualmente empregados para a análise econômico-financeira das entidades são aqueles passíveis de obtenção e análise de dados afins dos balanços públicos. Para isso, ver quadro 1 (MATARAZZO, 2010; ASSAF NETO, 2020).

Quadro 1 – Quocientes da Análise de Balanço

Indicadores	Fórmula	Análise
Participação de Capital de Terceiros (PCT)	$PCT = (PC + PnC) \div PT$	Quanto maior, pior
Composição do Endividamento (CE)	$CE = PC \div (PC + PnC)$	Quanto maior, pior
Imobilização do Patrimônio Público (IPP)	$IPP = AnC \div PL$	Quanto maior, pior
Indicador de Liquidez Geral (ILG)	$ILG = (AnC + RLP) \div (PC + PnC)$	Quanto maior, melhor
Indicador de Liquidez Corrente (ILC)	$ILC = AC \div PC$	Quanto maior, melhor
Indicador de Liquidez Seca (ILS)	$ILS = (Disp. + aplic. Financeiras) \div PC$	Quanto maior, melhor

Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

Segundo Matarazzo (2010), Silva (2016) e Assaf Neto (2020), os indicadores de estrutura são aqueles que relacionam a composição de ca-

pitais (próprios e de terceiros), que medem os níveis de imobilização de recursos e que buscam diversas relações na estrutura da dívida da organização. São eles:

- participação de capitais de terceiros, que indica o percentual de capital de terceiros em relação ao patrimônio total;
- composição do endividamento, que indica quanto a dívida total deverá ser paga em curto prazo, isto é, as obrigações em curto prazo comparadas às obrigações totais;
- imobilização do patrimônio público, que indica quanto do patrimônio público está aplicado no ativo não circulante;
- indicador de liquidez geral, que indica quanto a entidade possui de dinheiro, bens e direitos realizáveis em curto e longo prazos, para fazer frente a suas dívidas totais;
- indicador de liquidez corrente, que indica quanto a entidade possui de dinheiro, bens e direitos realizáveis em curto prazo, para fazer frente a suas dívidas em curto prazo;
- indicador de liquidez seca, que indica quanto a entidade possui de dinheiro, mais aplicações financeiras em curto e longo prazo, para fazer frente a suas dívidas a curto prazo.

Quanto aos indicadores de receita e despesas, Cruz, (2007) e Assaf Neto (2020) apontam como um grande desafio auferir índices sobre as estruturas da receita e da despesa, pois evidenciar o estado patrimonial e ligar a situação atual ao ambiente próprio é um compromisso que vai além da necessidade de qualquer tomada de decisão.

Cruz (2007) destaca que a interpretação dos indicadores sobre receitas salienta que quanto maior, melhor, e sugere a divisão da receita de impostos pelo número de habitantes. Outro índice é a divisão do total dos tributos do ente federado pelo montante das receitas orçamentárias e, por fim, o indicador que afere o financiamento na receita é calculado pela divisão do total das operações de crédito pelo montante da receita orçamentária.

No que se refere às despesas, Cruz (2007), conforme o quadro 2, sugere os seguintes indicadores para auferir o desempenho dos entes federados no quesito da aplicação de recursos públicos, o impacto das despesas com pessoal em relação às receitas correntes e o montante dos investimentos públicos em relação ao número de habitantes.

Quanto aos indicadores usualmente empregados para a análise econômico-financeira das entidades sob as perspectivas de receitas e despesas, são aqueles passíveis de obtenção e análise de dados afins dos balanços públicos, conforme assinala Cruz (2007). Confira o quadro 2.

Quadro 2 – Quocientes da análise de receita e despesa

Indicadores	Fórmula	Análise
Tributos na receitas	Total dos tributos / montante das receitas orçamentárias	Quanto maior, pior
Impostos <i>per capita</i>	Impostos / nº de habitantes	Quanto maior, pior
Financiamento na receita	Total das operações de crédito / montante das receitas orçamentárias	Quanto menor, melhor
Pessoal nas receitas correntes	Despesa com pessoal / receitas correntes	Quanto menor, melhor
Investimentos <i>per capita</i>	Investimentos/nº de habitantes	Quanto maior, melhor

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Nesse sentido, Matarazzo (2010) afirma que o importante é o conjunto de índices que permita conhecer a situação da entidade, segundo o grau de profundidade desejada da análise.

Os indicadores são ferramentas úteis para auxiliar a medição do que se deseja gerenciar. Um indicador é um instrumento que permite representar a dimensão teórica de uma variável-chave (LIMA; SANTOS, 2009; ASSAF NETO, 2020).

Nas próximas seções, evidenciamos a metodologia adotada, a coleta e a análise de dados. Por fim, elaboramos as considerações finais, explicitando os principais resultados e conclusões da pesquisa.

3 METODOLOGIA

Neste artigo, empregou-se o método científico comparativo, cuja abordagem de pesquisa foi do tipo qualitativa e quantitativa, com a coleta de dados dos balanços consolidados do setor público nacional obtida junto na Secretaria do Tesouro Nacional (BEUREN, 2009).

Diante dos indicadores econômico-financeiros dos balanços consolidados dos entes federativos, realizou-se uma análise e a interpretação da situação patrimonial, que refletiram os resultados das tomadas de decisões dos gestores públicos dessas entidades.

A unidade de pesquisa foi o Balanço do Setor Público Nacional dos anos 2018 e 2019. Tais dados foram coletados por meio de pesquisa documental.

Os dados coletados durante a realização desta pesquisa foram do tipo secundário, isto é, aqueles já disponíveis em livros e demonstrações contábeis e relatórios complementares, produzidos pela contabilidade dos entes federados consolidados pela União (YIN, 2004; BEUREN, 2009).

No caso dos procedimentos de análise dos dados, adotou-se a análise documental e descritiva. Esse primeiro tipo de análise consiste em uma série de operações que visam estudar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados (RICHARDSON, 1999).

Já a análise descritiva evidenciou os indicadores de desempenho de cunho patrimonial, retirados da consolidação das contas públicas nacionais. Logo, pode-se visualizar e comparar as unidades federativas sob a perspectiva da situação patrimonial e de sua composição (YIN, 2004).

Em seguida, tabularam-se os dados contidos nos referidos relatórios para, em um terceiro momento, proceder à extração dos indicadores de análise formulados por Yin (2004). Posteriormente, foram adotadas a análise e a interpretação do balanço. Por último, efetuou-se a interpretação dos dados empíricos contidos das categorias mencionadas, cotejando-os com os conceitos integrantes do arcabouço teórico que subsidiou a investigação.

Este estudo centrou o seu foco na problemática da análise de indicadores de desempenho da análise de balanço e na estruturação da consolidação patrimonial das contas públicas (CRUZ, 2007; ELIAS *et al.*, 2013; MATARAZZO, 2010; SILVA, 2016; ASSAF NETO, 2020). Por essa razão, os resultados decorrentes da pesquisa não poderão ser extrapolados para fins de análise de indicadores de desempenho em relação a outros países.

Não obstante o fato mencionado, de conformidade com as regras científicas, os resultados encontrados poderão servir como referência e orientação para comparações com dados coletados em outras pesquisas.

4 ANÁLISE DE DADOS

A Secretaria do Tesouro Nacional, em junho de 2020, publicou a consolidação das contas públicas nacionais dos entes da Federação. O valor consolidado do ativo em 2019 foi de R\$ 7.392 trilhões de reais, apresentando um crescimento de 3% em relação a 2018.

Tabela 1 – Balanço do Setor Público Nacional – Ativo (consolidado e por esfera de Governo)

BALANÇO PATRIMONIAL – ATIVO (CONSOLIDADO NACIONAL E POR ESFERA DE GOVERNO) – VALORES SEM EXCLUSÃO SR\$ milhões														
	UNIÃO			ESTADOS			MUNICÍPIOS			CONSOLIDADO				
	2019	AV	2018	AH	2019	AV	2018	AH	2019	AV	2018	AH		
ATIVO														
Ativo Circulante														
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.534.008	31%	1.366.467	12%	127.805	9%	113.300	13%	118.373	11%	106.374	11%	1.780.186	1.586.141
Créditos a Curto Prazo	96.428	2%	105.069	-8%	62.238	5%	52.826	18%	57.106	6%	69.405	-18%	215.772	227.300
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	52.490	1%	54.859	-4%	73.660	5%	90.418	-19%	25.736	2%	24.087	7%	151.886	169.364
Outros valores	24.122	1%	24.586	-2%	53.954	4%	51.178	5%	117.706	12%	98.627	19%	195.782	174.391
Total do Ativo Circulante	1.707.048	34%	1.550.981	10%	317.657	23%	307.722	3%	318.921	31%	298.492	7%	2.343.626	2.157.196
Ativo Não Circulante														
Realizável a Longo Prazo	1.472.915	30%	1.488.613	-1%	424.259	31%	615.993	-31%	284.576	28%	269.898	5%	2.181.750	2.374.504
Créditos a Longo Prazo	1.411.826	28%	1.450.872	-3%	401.128	29%	413.807	-3%	272.747	26%	257.337	6%	2.085.701	2.122.015
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo	36.073	1%	27.575	31%	18.835	1%	197.578	-90%	10.176	1%	10.522	-3%	65.084	235.675
Investimentos Temporários a Longo Prazo	25.016	1%	10.165	146%	2.574	0,2%	3.011	-15%	1.226	0,1%	1.451	-16%	28.815	14.627
Investimentos	395.311	8%	356.438	11%	169.015	12%	170.486	-1%	16.921	2%	16.805	1%	581.247	543.729
Imobilizável	1.408.621	28%	1.266.644	11%	452.361	33%	448.839	1%	411.764	40%	375.876	10%	2.272.746	2.091.359
Intangível	8.118	0,2%	5.308	53%	4.859	0,4%	4.543	7%	438	0,04%	898	-51%	13.415	10.749
Diferido	1	0,0%	4	-75%	0	0%	0	0%	2	0,00%	10	-78%	3	14
Total do Ativo Não Circulante	3.284.966	66%	3.117.007	5%	1.050.494	77%	1.239.861	-15%	713.702	69%	663.487	8%	5.049.162	5.020.355
TOTAL DO ATIVO	4.992.014	100%	4.667.988	7%	1.368.151	100%	1.547.583	-12%	1.032.623	100%	961.980	7%	7.392.788	7.177.551

Fonte: Adaptada de STN (2019).

A União e os municípios seguiram a mesma tendência de evolução dos seus ativos no valor de 7%, porém os estados diminuíram 12% em relação a 2018. Observa-se que o ativo circulante da União e municípios, em relação ao

ativo total, representou 34% e 31%, respectivamente. No caso dos estados, o ativo circulante representou 23% do patrimônio total. Ver tabela 1.

Em relação aos ativos não circulante da União, os créditos a longo prazo e os imobilizados representaram 28%, cada um, no patrimônio total. No que se refere aos estados, confirma-se, também, a representatividade dos créditos a longo prazo, com 29%, e o imobilizado com 33%. Nos municípios, os créditos a longo prazo representam 26%, e o imobilizado com 40%. Ver tabela 1.

Ao analisar o passivo das esferas de governo, os passivos circulante e não circulante evoluíram na ordem de 13% e 12%, respectivamente, apresentando um impacto maior do que o crescimento dos ativos. Infere-se que as máquinas públicas das três esferas estão financiando suas atividades por meio de capital de terceiros.

Tabela 2 – Balanço do Setor Público Nacional – Passivo e Patrimônio Líquido (consolidado e por esfera de Governo)

BALANÇO PATRIMONIAL – PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO (CONSOLIDADO NACIONAL E POR ESFERA DE GOVERNO) - VALORES COM EXCLUSÕES R\$ milhões	UNIÃO				ESTADOS				MUNICÍPIOS				CONSOLIDADO	
	2019	AV	2018	AH	2019	AV	2018	AH	2019	AV	2018	AH	2019	2018
PASSIVO														
Passivo Circulante														
Obrigações Trabalhistas,														
Previdenciárias e Assistenciais a	74.264	1,5%	68.335	9%	39.140	2,9%	39.517	-1%	15.647	1,5%	16.028	-2%	129.051	123.880
Pagar a CP														
Empréstimos e Financiamentos a CP	1.098.498	22,0%	808.496	36%	40.847	3,0%	16.491	148%	2.603	0,3%	2.821	-8%	1.141.948	827.808
Fornecedores e Contas a Pagar a CP	2.838	0,1%	3.064	-7%	37.850	2,8%	44.175	-14%	25.495	2,5%	27.286	-7%	66.183	74.525
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	7	0,0%	37	-81%	392	0,0%	171	129%	138	0,0%	289	-52%	537	497
Provisões a Curto Prazo	63.672	1,3%	80.952	-21%	2.606	0,2%	4.788	-46%	816	0,1%	1.286	-37%	67.094	87.026
Demais Obrigações a Curto Prazo	100.562	2,0%	189.272	-47%	76.443	5,6%	98.431	-22%	18.393	1,8%	20.541	-10%	195.398	308.244
Total do Passivo Circulante	1.339.841	26,8%	1.150.156	16%	197.278	14,4%	203.873	-3%	63.092	6,1%	68.251	-8%	1.600.211	1.421.980
Passivo Não Circulante														
Obrigações Trabalhistas,														
Previdenciárias e Assistenciais a	2.761	0,1%	4.309	-36%	34.353	2,5%	28.274	22%	36.813	3,6%	41.363	-11%	73.927	73.946
Pagar a LP														
Empréstimos e Financiamentos a LP	5.068.059	101,5%	4.894.746	4%	303.267	22,2%	320.050	-5%	37.552	3,6%	33.810	11%	5.408.878	5.248.606
Fornecedores e Contas a Pagar a LP	344	0,0%	349	-1%	34.667	2,5%	34.304	1%	17.348	1,7%	18.503	-6%	52.359	53.156
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	80	0,0%	81	-1%	47	0,0%	60	-22%	1.738	0,2%	2.862	-39%	1.865	3.003
Provisões a Longo Prazo	2.228.111	44,6%	1.612.992	38%	1.738.519	127,1%	1.519.619	14%	463.302	44,9%	428.759	8%	4.429.932	3.561.370
Demais Obrigações a Longo Prazo	107.159	2,1%	21.898	389%	38.798	2,8%	30.319	28%	13.992	1,4%	15.190	-8%	159.949	67.407
Resultado Diferido	2	0,0%	2	0%	13.243	1,0%	12.377	7%	919	0,1%	1.414	-35%	14.164	13.794
Total do Passivo Não Circulante	7.406.816	148,4%	6.534.377	13%	2.162.894	158,1%	1.945.003	11%	571.664	55,4%	541.901	5%	10.141.074	9.021.282
Patrimônio Líquido														
Patrimônio Social e Capital Social	3.595	0,1%	3.595	0%	20.740	1,5%	58.023	-64%	54.061	5,2%	55.712	-3%	78.396	117.330
Outros valores	196	0,0%	912	0%	16.241	1,1%	13.205	23%	4.243	0,0%	5.065	-16%	20.680	19.182
Resultados Acumulados	(3.756.740)	-75,3%	(3.019.394)	24%	(1.029.002)	-75,2%	(672.221)	53%	339.594	32,9%	291.051	17%	(4.446.148)	(3.400.765)
(C) Ações / Cotas em Tesouraria	(1.394)	0,0%	(1.458)	-4%	0	0,0%	0	0%	(3)	0,0%	0	0%	(1.425)	(1.458)
Total do Patrimônio Líquido	(3.754.343)	-75,2%	(3.016.545)	24%	(992.021)	-72,5%	(600.993)	66%	397.567	38,5%	351.828	13%	(4.348.497)	(3.265.710)
TOTAL DO PASSIVO E DO PL	4.992.014	100,0%	4.667.988	7%	1.368.151	100,0%	1.547.583	-12%	1.032.623	100,0%	961.980	7%	7.392.788	7.177.552

Fonte: Adaptada de STN (2019).

Verifica-se que o passivo circulante, em 2019, representou, para a União, 27% do total do patrimônio público. No que tange aos estados, as dívidas do curto prazo representaram, em 2019, o montante de 14,4%, e, para os municípios, foram no valor de 6,1%. Ver tabela 2.

Ao analisar o passivo não circulante da União, as dívidas a longo prazo foram em torno de 148,4%. Já quanto aos estados, a representatividade foi de 158,1%, e os municípios, 55,4%. Ver tabela 2. Observa-se que a União e os estados buscaram o financiamento a longo prazo para a realização das políticas públicas.

Quadro 3 – Resultados dos quocientes do BSPN - 2019

Indicadores	2019		
	União	Estados	Municípios
ILG	0,34	0,31	0,95
ILC	1,27	1,61	5,05
ILS	1,26	1,52	4,91
IPP	-0,87	-1,06	1,79
CE	0,15	0,08	0,10
PCT	1,75	1,73	0,61
Tributos nas receitas	0,180	0,572	0,247
Impostos <i>per capita</i>	0,003	0,003	0,001
Financiamento na receita	0,320	0,010	0,014
Pessoal nas receitas correntes	0,20	0,59	0,53
Investimentos <i>per capita</i>	0,0020	0,0008	0,000085

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Os indicadores de liquidez corrente e seca apresentaram valores superiores a 1, revelando que as esferas de governo apresentam condições, em curto prazo, para realizar os pagamentos de suas dívidas. No entanto, ao analisar a conjuntura em longo prazo (ILG), o BSPN revela um grande comprometimento de suas disponibilidades e equivalentes de caixa para honrar seus compromissos, pois o indicador de liquidez geral demonstra valores inferiores a 1. Assim quanto menor, pior a situação financeira. Ver quadro 3.

No que tange à Imobilização do Patrimônio Público (IPP), tal indicador ilustra quanto do patrimônio público está aplicado no ativo não circulante. Os municípios apresentaram valores positivos, superiores a 1 (1,79), demonstrando uma boa imobilização de seus ativos, porém as esferas da União e estados apresentaram valores negativos, implicando um resultado ruim, pois a interpretação do indicador é que quanto maior, melhor. Ver quadro 3.

Em relação aos dados dos crescimentos das dívidas da União e estados são confirmados com os resultados obtidos pelos indicadores de estrutura e da composição de endividamento (CE), que demonstram a participação dos capitais de terceiros no patrimônio (PCT). Verifica-se que os índices foram superiores a 1, exceto os municípios cuja interpretação revela que quanto maior, pior. Ver quadro 3.

É interessante observar que a relação de financiamento na receita por meio de operações de créditos da União é bastante representativa. No entanto, nos estados e municípios são bem menores, revelando uma situação melhor destes em relação ao governo central. Ver quadro 3.

Destaca-se que os indicadores de investimento *per capita* revelam para as três esferas valores insignificantes, quase desprezíveis. Observa-se, também, que a representatividade da despesa com pessoal em relação às receitas correntes da União (0,20) é bem menor do que as dos estados e municípios, respectivamente 0,59 e 0,53.

Diante da análise exposta, é possível se identificar um panorama da situação patrimonial dos entes federativos no período estudado. Tal condição só foi permitida pela consolidação das informações e dos demonstrativos contábeis.

É mister que os resultados apresentados possibilitem que os gestores possam utilizar tais informações para o auxílio da tomada de decisão, da mesma forma que a sociedade, para o seu exercício do controle social, por meio do acompanhamento e do monitoramento dos gastos e do patrimônio público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi analisar as informações econômico-financeiras sobre as contas consolidadas do Balanço Patrimonial das contas das unidades contábeis dos municípios, estados, Distrito Federal e União, publicadas no site do Tesouro Nacional. Assim, verificou-se, ao longo dos anos 2018 e 2019, o comportamento das contas do ativo e do passivo, e da situação patrimonial do Brasil.

Destarte, contribuimos com discussões acadêmicas sobre análises de balanços públicos e a consolidação das contas públicas. Da mesma forma, abordamos o papel dessas atividades nas práticas das finanças públicas, no processo de transparência e no auxílio ao processo de controle social.

O ensaio, ora relatado, contribuiu, por meio da análise e da interpretação da consolidação das contas públicas, com uma visão global dos resultados obtidos pelos entes federativos. Pôde-se perceber que a disponibilização de informações e de dados permite o acompanhamento e o monitoramento da aplicação dos gastos públicos e do exercício da prestação de contas.

O estudo demonstrou, ainda, a importância da consolidação das contas anuais da União com as dos municípios e estados, porque possibilita à sociedade o controle social das informações econômico-financeiras consolidadas pelos entes da Federação, proporcionando uma maior transparência e fidedignidade da situação patrimonial e financeira da Administração Pública.

Os resultados obtidos nesta pesquisa revelam, também, que essas práticas podem ser usadas como ferramentas gerenciais e apontam para a possibilidade de sua aplicabilidade no cotidiano da Administração Pública, quer seja federal, estadual ou municipal.

Os resultados dos dados do Balanço do Setor Público Nacional revelaram que a liquidez a longo prazo dos entes federativos está comprometida. Tal informação poderá auxiliar os Secretários da Fazenda e de Finanças na condução de um melhor plano financeiro de seus fluxos de caixa e operacionais frente às demandas das políticas públicas.

Destaca-se que o investimento *per capita* está muito baixo, evidenciando pouca aplicação de recursos voltados à construção e à oferta de bens públicos. Tal indicador proporciona uma reflexão sobre a capacidade de investimento e de seu financiamento.

Ademais, os resultados demonstram os crescimentos das dívidas da União e estados. O índice relatado revela a fragilidade dos entes federativos de utilizar seu capital próprio para a geração de bens públicos e de sua dependência de recursos de terceiros para realizar tais aplicações.

Entre as limitações do estudo, partimos do pressuposto de que todos os entes federativos indicaram todas as contas obrigatórias no nível de detalhamento mínimo exigido pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, a fim de garantir a veracidade e a fidedignidade da consolidação das contas nacionais.

Sugere-se à Secretaria do Tesouro Nacional que a consolidação dos demonstrativos contábeis serão mais úteis se acompanhados de análise e interpretação dos dados contábeis, favorecendo, assim, o fomento de dados estatísticos de finanças públicas, a transparência e a prestação de contas dos gestores públicos.

Portanto, as contas públicas deveriam ser analisadas pelas perspectivas de liquidez, de estrutura e de endividamentos das unidades federativas do Brasil. Aponta-se, também, a possibilidade de aprofundamento dos valores dos componentes patrimoniais e em estudos futuros, no tocante à expansão do período de análise (por exemplo: análise dos últimos cinco anos).

Por fim, sugere-se, como agenda futura, estudos sobre a consolidação de contas públicas entre regiões, entre entes da mesma região ou entre entes das capitais dos estados.

REFERÊNCIAS

ASSAF NETO, A. **Estruturas e análise de balanços**: um enfoque econômico-financeiro. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2009.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. **CFC: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: CFC, 2001.

BRASIL. **NBC TSP 17 de 18 de outubro de 2018**. Aprova a NBC TSP 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47983924/do1-2018-10-31-norma-brasileira-de-contabilidade-nbc-tsp-17-de-18-de-outubro-de-2018-47983742. Acesso em: 31 ago. 2021.

CRUZ, F. da. **Auditoria governamental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ELIAS, L. M. S. L. *et al.* Análise das estruturas e conteúdo das demonstrações contábeis, consolidadas pela União, adaptadas aos padrões internacionais: estudo comparativo. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista – UNIOESTE/MCR**, [s. l.], v. 13, n. 25, p. 65-86, 2013.

FERNANDES, P. O. Análise de balanços no setor público. *In: Contabilidade Vista & Revista*, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 3-10, 1996.

LEITE, M. 20 anos de padronização de orçamentos e balanços na administração pública brasileira. **Análise Econômica**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 1-22, 2009.

LIMA, M. S.; SANTOS, A. M. L. dos. Avaliação de desempenho da gestão pública baseada nos indicadores econômico-financeiros: um estudo de casos múltiplos em entidades federais indiretas do município de Manaus. **Gestão e Sociedade**, [s. l.], v. 3, n. 5, p. 140-166, 1996.

MATARAZZO, D. **Análise financeira de balanços: abordagem básica e gerencial**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, M. C. T. *et al.* Unidade Contábil Brasil: análise da consolidação das contas públicas, 2000. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**, [s. l.], n. 34, p. 964-975, jul. 2014.

SILVA, J. P. da. **Análise financeira das empresas**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SOARES, M. *et al.* O emprego da análise de balanços e métodos estatísticos na área pública: o ranking de gestão dos municípios catarinenses. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 45, n. 5, p. 1425-1443, 2011.

STN. **Manual de Contabilidade Aplicada ao setor público**. Brasília: STN, 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.