

Análise da Viabilidade da Utilização de Um Instrumento de Projeção de um Fluxo de Caixa em Entidades Públicas

RESUMO:

O êxito das empresas depende de sua habilidade em gerenciar seus recursos, sejam eles financeiros ou humanos. Na administração pública, tais recursos, principalmente financeiros, são na sua maioria orientados pela legislação. O presente trabalho visa propor a utilização do Fluxo de Caixa como ferramenta de controle, acompanhamento e avaliação dos recursos financeiros da administração pública, principalmente no que diz respeito a execução orçamentária. Face a necessidade do cumprimento desta execução orçamentária, bem como a correta programação dos recursos financeiros, surge a necessidade de implantar ferramentas que atendam a estas exigências. Neste aspecto, o Fluxo de Caixa pode ser o instrumento que auxilia o administrador a estabelecer suas necessidades financeiras de curto e longo prazo, o que vem a atender às exigências estabelecidas pela Lei Complementar 101/00, designada Lei de Responsabilidade Fiscal. Pode-se observar que a preocupação com a auto-sustentabilidade da máquina pública é antiga, porém exige a modernização de seus controles e a utilização de métodos cada vez mais eficazes. O objetivo geral deste estudo é analisar a viabilidade da aplicação de um fluxo de caixa adaptado as particularidades das Entidades Públicas, a ser utilizado como uma ferramenta de controle que possibilite o equilíbrio dos recursos financeiros. O presente estudo, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Quanto aos procedimentos é considerada uma pesquisa bibliográfica e, em relação à abordagem do problema a pesquisa é considerada qualitativa. Conforme demonstrado neste estudo, conclui-se pela viabilidade da elaboração de um Fluxo de Caixa adaptado às particularidades das entidades públicas, sendo o propósito de sua implantação atingir como meta principal o equilíbrio e a correta programação dos recursos financeiros.

1 Introdução

O êxito das empresas depende de sua habilidade em gerenciar seus recursos, sejam eles financeiros ou humanos. Na administração pública, tais recursos, principalmente financeiros, são na sua maioria orientados pela legislação.

O presente trabalho visa propor a utilização do Fluxo de Caixa como ferramenta de controle, acompanhamento e avaliação dos recursos financeiros da administração pública, principalmente no que diz respeito a execução orçamentária. Pretende-se, por meio do estudo deste instrumento, reunir procedimentos capazes de sustentar e equilibrar o gerenciamento das contas públicas, por meio do planejamento de um cronograma de desembolso e recebimento. O tema a ser abordado foi escolhido principalmente em função de sua relevância na projeção dos comprometimentos futuros, servindo como um sinalizador dos rumos da entidade.

O poder intervencionista do Estado e da União, por meio da edição de Leis Orçamentárias, influencia a vida de toda uma região, pois prevê a receita a ser arrecadada e fixa a despesa a ser executada. Além disso, amplia as atribuições econômicas governamentais, de uma posição inicial básica onde lhe cabia apenas a prestação de serviços essenciais à coletividade, para a promoção do ajustamento na alocação de recursos públicos, ajustamento na distribuição de renda e estabilidade econômica.

Neste aspecto, o Fluxo de Caixa pode ser o instrumento que auxilia o administrador a estabelecer suas necessidades financeiras de curto e longo prazo, o que vem a atender às exigências estabelecidas pela Lei Complementar 101/00, designada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pode-se observar que a preocupação com a auto-sustentabilidade da máquina pública é

antiga, porém exige a modernização de seus controles e a utilização de métodos cada vez mais eficazes.

É importante ressaltar que o controle das contas públicas seja sempre acompanhado pela contabilidade por meio de sua escrituração e sempre equiparados os saldos finais. Portanto o fluxo de caixa pode ser um método de acompanhamento dos saldos apurados na contabilidade e desta forma um forte instrumento para gestão e tomada de decisão da administração.

Face a necessidade do cumprimento da execução orçamentária, bem como a correta programação dos recursos financeiros, surge a necessidade de implantar ferramentas que atendam a estas exigências.

O objetivo geral deste estudo é analisar a viabilidade da aplicação de um fluxo de caixa adaptado as particularidades das Entidades Públicas, a ser utilizado como uma ferramenta de controle que possibilite o equilíbrio dos recursos financeiros.

A realidade econômica do país faz com que as empresas, sejam elas públicas ou privadas, utilizem procedimentos de controle e acompanhamento de seus recursos, evitando desta forma os prejuízos causados por possíveis falhas no planejamento financeiro.

O tema proposto justifica-se em função de alguns fatos relevantes observados no processo empresarial, especificamente em órgãos públicos:

- a importância do gerenciamento dos recursos financeiros para o processo decisório e avaliação de alternativas de investimentos para as entidades;
- a necessidade de controle das disponibilidades das entidades, para realizar a correta execução orçamentária;
- a necessidade do equilíbrio na programação de pagamentos e projeção de recebimentos de curto e longo prazo;
- a importância da avaliação de desempenho das entidades a fim de evitar prejuízos desnecessários.

2 Metodologia

Todo estudo utiliza-se de métodos, técnicas e procedimentos para se alcançar o objetivo final. O presente estudo, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória, pois de acordo com Gil (2007, p.41) este tipo de pesquisa “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema”. Além disso, esclarece Silva (2006) que as pesquisas exploratórias buscam desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, contribuindo para pesquisas posteriores. Neste caso o enfoque no Fluxo de Caixa, implementável à administração pública.

Quanto aos procedimentos é considerada uma pesquisa bibliográfica, pois para Cervo e Bervian *apud* Beuren *et al.* (2006) a pesquisa bibliográfica “explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos”. Assim, haverá um aprofundamento da teoria, tendo por base diversos autores que fazem menção à administração pública, a contabilidade governamental, bem como a gestão financeira por meio do Fluxo de Caixa

Em relação à abordagem do problema a pesquisa é considerada qualitativa, conforme Godoy (1995, p.58), “não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico”. Assim parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo no transcorrer do estudo.

O trabalho desenvolvido visa analisar o Fluxo de Caixa como uma ferramenta de controle, que possibilite o equilíbrio dos recursos financeiros das entidades públicas. A implantação deste fluxo depende de alguns fatores, como: disponibilidade de dados, sistema de informática, planejamento das informações do fluxo e principalmente respaldo técnico da área de finanças.

2 Administração Pública

A economia mundial vem sofrendo um processo acelerado de aumento em suas despesas, este fato foi observado por Giacomoni (2005, p.23):

Uma das características mais marcantes da economia do século XX é o crescente aumento das despesas públicas. Tal situação é encontrada não apenas nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, mas também nas nações capitalistas avançadas, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado.

O setor público Brasileiro apresentou uma grande expansão nos últimos 50 anos, o que refletiu no crescimento do volume de despesas do governo e participação das despesas do PIB do Brasil. Conforme Rezende (2001, p.15), os dados disponíveis entre 1948 e 1994, demonstra que as despesas do setor público elevaram-se de 17% do PIB em 1948 para 30% nos últimos anos do período em questão.

O papel do governo também se expandiu desde o século passado, deixando de prestar apenas serviços essenciais á sociedade, como a segurança, por exemplo, para intervir de forma mais agressiva na economia, com a atribuição de combater o desemprego e promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar.

Estas atribuições foram classificadas em três categorias, segundo Musgrave (apud Giacomoni, 2005, p.38):

- Promover ajustamentos na alocação de recursos;
- Promover ajustamentos na distribuição de renda e
- Manter a estabilidade econômica.

Com relação á promover o ajustamento na alocação dos recursos, este se tratava entre outras coisas da satisfação das necessidades coletivas. No segundo item, trata-se da correção da desigualdade na repartição do Produto Nacional. E finalmente, quanto a manutenção da estabilidade econômica, esta visa atenuar o impacto social nas crises de inflação ou depressão.

Houveram também mudanças importantes para o Governo com a promulgação da Constituição Federal Brasileira em 1988.

A Constituição de 1988 inaugurou nova etapa do federalismo brasileiro que ainda não está, todavia, concluída. Nela, as demandas de Estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocou desequilíbrio que ainda precisam ser corrigidos (Rezende, 2001, p.333).

Observa-se que com esta evolução do papel do governo na economia, impulsionou também o processo de crescimento dos gastos públicos. Na tentativa de explicar este crescimento, Adolph Wagner (apud Rezende, 2001, p.21) demonstra um estudo sintetizado sobre este assunto na chamada “Lei de Wagner”, onde realiza a seguinte proposição: “A medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”.

No Brasil, conforme Rezende (2001), no início dos anos 80, houve um aumento considerável das despesas públicas, principalmente as despesas com juros e previdência social, sendo que em contrapartida, não houve na receita pública o aumento proporcional a estes gastos. Esta situação culminou em um grande déficit público na metade dos anos 80, gerado em parte pela aceleração da taxa de inflação elevando o valor nominal das dívidas.

Com a intenção de controlar os gastos públicos e a inflação foram elaborados sucessivos planos econômicos, que culminaram com o Plano Real. De acordo, com Nascimento (2006, p.27) o Plano Real tinha como maior desafio “manter a estabilização da moeda e, ao mesmo tempo, promover o crescimento econômico do País”.

Nos dias atuais, a globalização faz com que o Governo reavalie profundamente o seu papel, passando de “provedor” do bem comum a “regulador” da economia.

A globalização financeira, a abertura comercial, a privatização de empresas públicas, a formação de blocos regionais, o fortalecimento dos poderes locais (descentralização) alteram radicalmente o contexto no qual se situavam as estratégias de desenvolvimento dos países da região, exigindo, em contrapartida, profunda revisão do papel a ser desempenhado pelo Estado nesse momento. (Rezende, 2001, p.30)

Portanto verifica-se que a intervenção do Estado tem aumentado a carga tributária. O que pode-se observar é que nos últimos anos a carga total de tributos vem aumentando consideravelmente, em contrapartida, os serviços oferecidos aos cidadãos possuem um decréscimo em sua qualidade.

Deve-se entender que o compromisso com o desenvolvimento social não é um papel isolado do Estado, as empresas privadas possuem importante participação neste quadro, e as iniciativas de investimento em programas sociais são cada vez mais crescentes nos últimos anos.

Do ponto de vista econômico-financeiro, a manutenção do equilíbrio federativo depende da capacidade de os governos sub nacionais contarem com recursos suficientes para garantir o atendimento de preferências e a preservação das identidades regionais. (Rezende, 2001, p. 53)

Esta situação demonstra a fundamental importância do equilíbrio dos recursos financeiros, em todas as esferas de governo, para que possam cumprir e atender as demandas da coletividade. Para isso é conveniente e prudente manter o controle de seus gastos e suas aplicações.

Para entender melhor a evolução dos gastos públicos ao longo dos anos, sejam eles na esfera Federal, Estadual ou Municipal, utiliza-se alguns dados do IBGE, conforme Rezende (2001, p.74):

- A média dos gastos da despesa corrente nos períodos de 1970-1974 e 1990-1995 passou de 19,9% para 38,3% do PIB;
- O aumento do déficit público e conseqüente endividamento ocasionou o crescimento das despesas com juros;
- A ampliação da concessão de benefícios previdenciários e o estabelecimento do piso mínimo para seus beneficiários, com a Constituição de 1988, fez com que os dispêndios aumentassem no início da década de 90 em torno de 10% do PIB;
- A mudança da estrutura etária – aumento da expectativa de vida e avanços da medicina gerou maior permanência no sistema e
- A estabilidade dos funcionários públicos e os inativos geraram forte aumento nos gastos com pessoal, em média 9,6% do PIB entre 1990 e 1995.

O gasto público é evidenciado por meio das despesas públicas, estas são divididas, conforme Kohama (2006), quanto à classificação econômica, em: Despesas Correntes e Despesas de Capital. Sendo a subdivisão das Correntes: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes e a subdivisão das de Capital: investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida e outras despesas de capital.

Para que o setor público possa se utilizar de recursos para efetivação de seus gastos e com a intenção de promover o bem social, é preciso que este receba recursos que comportem

todo este fluxo de demanda.

A captação de recursos é o que chama-se de receita pública. A principal fonte de arrecadação de receitas são aquelas extraídas dos cidadãos por meio da cobrança de tributos. A receita pública, segundo Slomski (2003, p.309), “distingue-se em receita orçamentária e receita extra-orçamentária”. A receita extra-orçamentária é composta pelos recursos de terceiros que transitam pelos cofres públicos. Por outro lado, a receita orçamentária pertence efetivamente a instituição pública, e classifica-se em Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Estas receitas são descritas na Lei 4.320/64, e a classificação das receitas quanto à origem de recursos podem ser divididas 5 (cinco) categorias para as Correntes e 4 (quatro) para as de Capital, conforme descreve Angélico (1995). Sendo as Correntes subdivididas em: Tributária, Patrimonial, Industrial, Transferências Correntes e Receitas Diversas e as de Capital em: Operações de crédito, Alienações de bens, Amortização de empréstimos e Outras receitas de capital. Assim conceitua Angélico (1995, p.45-46):

Receita Tributária: é a resultante da cobrança de tributos pagos pelos cidadãos em razão de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios recebidos do Estado.

Receita Patrimonial e Industrial: são as que resultam da ação direta do Estado na exploração de atividades comerciais, industriais, agropecuárias, bem como das rendas obtidas na aplicação de fundos em inversões financeiras[...].

Transferências Correntes: são recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado e destinados ao atendimento de despesas correntes.

Receitas Diversas: são as provenientes de multas, cobrança da dívida ativa, indenizações, restituições e outra receita sem classificação específica.

Operações de Crédito: são receitas de capital oriundas da realização de recursos financeiros provenientes de constituição de dívidas; são os empréstimos e financiamentos.

Alienação de bens: são as conversões em espécie de bens e direitos.

Amortização de empréstimos concedidos: consiste no retorno de valores emprestados a outras entidades de direito público.

Outras Receitas de Capital: receitas de capital não especificadas na lei.

Para que o Governo consiga arrecadar recursos suficientes para atender as demandas sociais e manter seus compromissos em dia, se torna fundamental a previsão destas captações, bem como a correta destinação destes recursos.

A partir destes fatos, o Orçamento Público se torna um instrumento revestido de grande importância para a gestão financeira e cada vez mais se faz necessário adotar um planejamento das contas públicas, com definições claras e objetivas das metas a serem atingidas, bem como alicerçadas na legalidade.

3 Orçamento Público

O Orçamento Público iniciou-se nas várias partes do mundo por meio do descontentamento dos cidadãos que contribuía de forma absurda aos seus reinos. Este descontentamento gerou uma série de Revoluções até chegar-se ao que atualmente os governos se utilizam.

No Brasil, com base nos resultados de vários estudos e colaborações de vários especialistas e técnicos, surge em 17/03/1964, a Lei 4.320 que estabelece um modelo padrão orçamentário adotado nas três esferas.

Com a Lei nº. 4.320/64 foi, finalmente, adotado o modelo orçamentário-padrão para os três níveis de governo. Indo além da instituição de “normas gerais, de direito financeiro” como reza sua ementa, a lei desce a

particularidades, especialmente na adoção de plano de contas único para as três esferas. De lá para cá, a prática padronizadora consagrou-se, inclusive com a atualização dos anexos da lei mediante atos administrativos. O principal deles, a Portaria nº. 9, de 28-1-1974, do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, introduziu a classificação funcional-programática da despesa orçamentária. (Giacomoni, 2005, p.59).

Com relação a modernização orçamentária, comenta o Giacomoni, (2005, p.63), a “grande novidade aconteceu no final da década, com a substituição da classificação funcional-programática pelas classificações funcional e por programas”, pois apenas a adoção das novas classificações, não garantia grandes melhorias ao processo orçamentário.

Esta modernização orçamentária se fazia necessária para transformar o orçamento em sí em um instrumento de administração, e não somente um documento de previsão da receita e estimativa de despesas. Era necessário demonstrar sua importância na gestão dos negócios públicos, servindo este de auxiliar do Chefe Executivo.

A Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, trata do tema orçamentário amplamente discutindo em seus cinco artigos e seus inúmeros incisos e parágrafos na seção dos orçamentos, que integra o capítulo II sobre as “Finanças Públicas”. Segundo Giacomoni, (2005, p.56):

As duas principais novidades do novo texto constitucional na questão orçamentária dizem respeito à devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, sobre despesa e à explicitação do sentido da universalidade orçamentária, isto é, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, a aprovação legislativa.

O processo de elaboração do Orçamento passou por várias mudanças ao longo dos séculos. Na tentativa de controlar e fiscalizar as contas do governo, várias Constituições e Emendas Constitucionais trataram do assunto. Além disso, conforme Nascimento (2006), em termos históricos, no Brasil, o orçamento público passou por três etapas: o orçamento tradicional, o orçamento de desempenho, e o orçamento-programa.

Em relação ao orçamento-programa, Nascimento esclarece (2006, p.68) que é aquele “que apresenta os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e os trabalhos realizados”.

O Orçamento Público é definido por Angélico (1995, p.19) como sendo “um programa de custeios, investimentos, inversões, transferências e receitas, proposto pelo Poder Executivo para um período financeiro, e aprovado pelo Poder Legislativo”, ou seja, orçamento é um planejamento de aplicação de recursos para o período (um ano).

As contas orçamentárias devem atender a certos objetivos, conforme descreve Burkhead (apud Giacomoni, 2005, p.92), elas devem ser:

- i) Organizadas de maneira a facilitar a formulação de programas;
- ii) Organizadas de maneira a contribuir para a efetiva execução do orçamento;
- iii) Apresentadas de maneira a servir ao objetivo da prestação de contas; e
- iv) Organizadas de forma que seja possível analisar os efeitos econômicos das atividades governamentais[...]

As Contas que representam os gastos do Governo são chamadas de Despesas Orçamentárias. Segundo Angélico (1995, p.62) Despesa Orçamentária “é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente”.

Além das normas de estrutura dos Orçamentos públicos, que definem a ordem de apresentação das receitas e despesas, existem outros aspectos a serem vistos para a elaboração

do mesmo.

A elaboração da proposta orçamentária baseia-se na adoção de sistemáticas ditadas pela Constituição Federal de 1988, que por sua vez trouxe parâmetros de grande importância para o planejamento orçamentário.

A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. Em primeiro lugar, cabe destacar a criação dos novos instrumentos: o *plano plurianual* e a *lei de diretrizes orçamentárias*. Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. Em segundo lugar, ao definir detalhadamente a composição da lei orçamentária anual, a Constituição criou condições objetivas para a efetiva observância do *princípio da universalidade*, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum. (Giacomoni, 2005, p.200)

No topo desta elaboração, encontra-se o Plano Plurianual (PPA), que serve como orientador dos demais planos de governo, sendo ele norteador de todo planejamento orçamentário do ente público. Assim, complementa Slomski (2003, p.304), “o orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual”.

Desta forma, descreve Angélico (1995, p.22), nas entidades públicas, os órgãos responsáveis pelo planejamento, elaboram estudos para definição de novos investimentos e avaliam as prioridades, e este plano de estudos devidamente ordenado, classificado e sistematizado é o que se chama de Plano Plurianual.

Kohama (2006, p.37) identifica que a “lei de diretrizes orçamentárias (LDO) tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social”, tendo a intenção adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, conforme o planejado no PPA.

Giacomoni (2005, p.204) cita alguns parâmetros definidos pela Constituição Federal e Lei Complementar nº. 101/2000, a respeito da LDO:

De conformidade com a Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; A Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ampliou o significado e a importância da LDO [...] assim, as leis de diretrizes orçamentárias passam a dispor, também, sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; metas fiscais; riscos fiscais; programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso[...]

Assim, a execução orçamentária das receitas e despesas públicas devem obedecer, preferencialmente, um cronograma de desembolso. Esta fase, conforme Slomski (2003, p.309), é o momento em que “é realizado aquilo que fora previsto nos projetos e atividades da referida Lei do Orçamento”.

Atualmente, a execução dos orçamentos anuais seguem o mesmo período do ano civil, ou seja, os orçamentos começam a ser executados a partir do dia 1º de janeiro com término em 31 de dezembro do mesmo ano, obedecendo as programações previstas quando da sua elaboração.

O acompanhamento das despesas públicas é essencial, pois possibilita averiguar o saldo das dotações à medida que os gastos são efetivados. Assim, a programação do desembolso conta também com a correta previsão de créditos, pois somente a partir desta previsão será possível identificar saldo financeiro para realização das despesas.

Como não ocorre automaticamente o ajuste entre a entrada efetiva das receitas e as necessidades de pagamento das despesas, o administrador deve

precar-se, programando a realização dos gastos de forma harmonizada com o comportamento do fluxo de entrada dos recursos (Giacomoni, 2005, p.265).

Segundo a Lei Complementar nº 101/2000 em seu artigo 8º, define o Poder Executivo tem o prazo de 30 dias após a publicação da lei orçamentária, para estabelecer sua programação financeira, bem como o cronograma de execução, de forma bimestral. Caso haja a necessidade de adequar-se ao longo do mês, isto poderá ser feito sem comprometer o fluxo dos pagamentos.

O acompanhamento deste fluxo deve ser efetuado pelas unidades administrativas de acordo com o grau de centralização das mesmas, e sempre verificado de perto pela Unidade de contabilidade.

A forma e a sistemática de acompanhamento e controle do cumprimento da programação de desembolso varia de acordo com o tamanho e o grau de descentralização das entidades estatais. No caso de entidades de pequeno e médio porte, o próprio órgão de contabilidade controlará a observância das cotas mensais, utilizando, para tal, o próprio mecanismo de acompanhamento da execução da despesa. (Giacomoni 2005, p.266)

Ao contrário das despesas que possuem uma característica descentralizada, as receitas públicas se diferem por serem centralizadas nos órgãos fazendários: Ministério da Fazenda, Secretaria da Fazenda Municipal, etc.

O controle da execução orçamentária se dá de forma interna (pelas autoridades competentes em determinadas unidades) e externa (por meio da apreciação do poder legislativo).

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 70 caput, assim estabelece:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Pode-se observar que tanto na execução da despesa, quanto na arrecadação da receita, se faz imprescindível o conhecimento de aspectos básicos da contabilidade. Por exemplo, é fundamental a observância dos regimes de caixa (para as receitas) e de competência para as despesas. Desta forma, verifica-se a seguir alguns princípios básicos a serem cumpridos pelos órgãos públicos dentro da contabilidade, e suas principais características.

4 Contabilidade na Instituição Pública

A contabilidade pública é um forte instrumento de registro, análise e controle dos procedimentos ocorridos na administração pública. Por meio dela é possível acompanhar os custos e toda a execução do processo orçamentário, proporcionando uma melhor transparência e confiabilidade para o gestor.

[...] A contabilidade pública deve abastecer de informações todo o processo de planejamento e orçamentação e, em especial, as etapas que compõem o ciclo orçamentário, como sejam: a elaboração, estudo e aprovação, execução e avaliação dos resultados, assim como o controle e o processo de divulgação da gestão realizada. (Kohama, 2004, p.71)

Angélico (1995, p.107) define a contabilidade pública como “a disciplina que aplica, na administração pública, as técnicas de registros e apurações contábeis em harmonia com as normas gerais do Direito Financeiro”.

Apesar das particularidades existentes na contabilidade de empresas públicas, esta se difere da privada apenas pelo fato de que sua execução está respaldada em Leis governamentais específicas, porém a contabilidade, antes de tudo, deve obedecer aos

princípios fundamentais, que são os norteadores desta ciência.

Instituídos pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio da Resolução nº. 750/93, dentre eles pode-se destacar o princípio da Competência, que tem por objetivo fazer com que os fatos sejam registrados na sua ocorrência, ou seja, as despesas e as receitas devem ser registradas assim que se crie este fato. Porém, no Brasil a administração pública adota o regime contábil misto, para as receitas e as despesas, seguindo orientação da Lei 4.320/64, onde em seu texto descreve que pertence ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, ou seja, aquelas que efetivamente ingressaram em conta bancária do ente, e as despesas nele legalmente empenhadas, sendo que as despesas são empenhadas no ato em que se cria para o ente a obrigação de pagar.

Outra abordagem da contabilidade pública de relevante importância, relaciona-se ao “patrimônio público”. O patrimônio de uma entidade é obtido pelo somatório de todos os seus bens, direitos e obrigações.

O Patrimônio Público por analogia compreende o conjunto de bens, direitos e obrigações avaliáveis em moeda corrente, das entidades que compõem a Administração Pública. (Kohama, 2006, p.193) (grifos do autor)

Pode-se observar, que o patrimônio da Administração pública envolve o somatório de todos os órgãos que compõem esta administração, ou seja, todas as fundações e autarquias que estejam ligadas a ela.

Os “Direitos” das administrações públicas, são considerados todos aqueles créditos realizáveis a curto ou longo prazo, entendendo como créditos os valores a receber de devedores por inscrição na dívida ativa e prestação de serviços. Por outro lado, o conjunto da dívida pública, não é também, composto apenas por empréstimos de longo prazo, pois conforme esclarece Kohama (2006, p.145), “compreende também os compromissos pecuniários de curto prazo, e ainda se origina de outras fontes, como depósito (fianças, cauções, consignações, etc.), resíduos passivos (restos a pagar) e outros dessa natureza”.

Estas exposições acerca da contabilidade pública são necessárias para demonstrar a importância dos registros contábeis, e acima de tudo atender as exigências legais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/00) possui seção específica para a Receita Pública, Despesa Pública, Escrituração Contábil e Consolidação das Contas. Todas estas exigências, conjuntamente, servem como instrumento de análise, controle e transparência para a gestão fiscal e administrativa das entidades públicas.

O artigo 1º §1º da referida Lei Complementar estabelece:

§ 1.º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Do ponto de vista financeiro, no que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas, faz-se necessário uma correta administração financeira dos recursos públicos, para que seja possível executar com eficácia o cronograma de desembolso.

5 Gestão Financeira

A Gestão financeira tem por objetivo a maximização da utilização correta dos recursos, trazendo como resultado um retorno compatível com o mercado, sendo o administrador financeiro o executivo responsável por conduzir as atividades operacionais da empresa, na qual ele é conhecido pelo cargo de “gerente”, já nas entidades públicas são

identificados por “supervisores”.

A administração financeira de uma empresa é exercida por pessoas ou grupos de pessoas que podem ter diferentes denominações, como: vice-presidente de finanças, diretor financeiro, controller e gerente financeiro.

As atividades de operações existem em função do negócio da empresa e não é da competência do administrador financeiro determinar como elas devem ser conduzidas. Entretanto, com os seus conhecimentos técnicos, ele pode contribuir decisivamente quanto á melhor forma de conduzir as atividades operacionais. (Hoji, 2004, p.25)

Neste mesmo pensamento, Sanvicente (1997, p.17) descreve “administrador financeiro” como sendo qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos preocupados com a obtenção de recursos monetários para que a empresa desenvolva as suas atividades correntes e expanda a sua escala de operações [...].

Complementa ainda Hoji (2004, p.25) sobre as funções típicas do administrador financeiro de uma empresa, sendo elas:

- a. análise, planejamento e controle financeiro;
- b. tomadas de decisões de investimentos; e
- c. tomadas de decisões de financiamentos.

Com relação às tomadas de decisões sobre investimentos e financiamentos, trata da destinação e captação de recursos respectivamente, levando em consideração os riscos do negócio.

Todo o contexto envolvendo o planejamento financeiro e a tomada de decisão, deve ser apoiado no conhecimento técnico de profissionais do setor financeiro. Conforme Sanvicente (1997, p.17-18) [...] a função financeira caracteriza-se pela sua centralização e por estar situada bem perto do nível mais alto da estrutura organizacional de uma empresa.

Ressalta Silva (2001, p.28) sobre a importância do conhecimento acerca dos fundamentos da administração financeira, para que o analista financeiro possa compreender melhor a performance da empresa, ainda que não possa ter ação sobre as decisões financeiras.

Para desenvolver um bom planejamento financeiro, se faz necessário entender o que ocorre no mercado financeiro, já que devem ser observadas também as variáveis externas. O mercado financeiro, de forma simplificada, é o contexto que une às pessoas físicas ou jurídicas que possuem investimentos financeiros a ofertar e de outro as entidades que necessitam destes investimentos para aumentar a rentabilidade de seu negócio.

Este “mercado financeiro”, segundo Hoji (2004, p.45), subdivide-se em: mercado monetário, de crédito, de capitais e mercado de câmbio.

No mercado monetário, negociam-se operações de curtíssimo prazo, por meio de compra e venda de títulos do Banco Central. O mercado de crédito (bancos comerciais e sociedades de crédito) oferece recursos para financiar as pessoas físicas e jurídicas que necessitam de capital de giro ou aquisição de bens e serviços.

No mercado de capitais os recursos são oferecidos para financiar atividades de médio e longo prazo, que pode ser por meio de ações e debêntures. E por fim, o mercado de câmbio, como o próprio nome diz, negocia moedas internacionais por meio de instituições credenciadas ao Banco Central.

Uma outra variável externa de grande relevância a ser considerada no planejamento financeiro das entidades é a “inflação”. Segundo Silva (2001, p.172) a mudança nos preços dos bens e serviços é que determina o nível de inflação, ou mesmo de deflação.

Em outras palavras, mas no mesmo sentido, Hoji (2004, p.65) define inflação como sendo o aumento generalizado de preços, que provoca a redução do poder aquisitivo da moeda. Esta redução do poder aquisitivo da população causa uma grande discrepância na relação salário e consumo no caso de pessoas físicas, assim como nas empresas o capital de giro torna-se mais escasso, o que as obriga a manter o controle rigoroso de seus custos e

despesas.

A administração do capital de giro das entidades é peça importante no planejamento financeiro, pois trata diretamente da disponibilidade financeira utilizada para sanar os compromissos assumidos e manter os investimentos necessários à coletividade, aumentando assim seu patrimônio.

O estudo do capital de giro é fundamental para a administração financeira, porque a empresa precisa recuperar todos os custos e despesas (inclusive financeiras) incorridos durante o ciclo operacional e obter o lucro desejado. (Hoji, 2004, p.117)

A comparação e acompanhamento dos ativos de curto prazo (recebimentos) e dos passivos de curto prazo (pagamentos) oferece uma boa visão de como está se comportando o capital circulante líquido da entidade, ou seja, por meio do grupo “circulante”, pode-se ter uma idéia da disponibilidade financeira e principalmente se esta consegue cobrir as dívidas de curto prazo. É por meio deste acompanhamento que a empresa consegue verificar se o seu cronograma de recebimento e pagamento possui uma sincronia, ou se esta ocorrendo defasagem entre as datas de ingresso de recursos e as datas acordadas para o pagamento de compromissos.

A atividade de controle e comparação do período de ingresso de recursos com as datas de pagamento estipuladas são de responsabilidade da Tesouraria das entidades, pois nelas transitam toda a movimentação financeira da empresa.

Para que isto ocorra, existe a necessidade de manter um sistema de informática eficiente e integrado. Na Tesouraria, todo tramite de contas a receber e a pagar deve estar em sincronismo, pois somente de forma integrada, o Tesoureiro ou Supervisor Financeiro poderá ter a gestão dos processos, facilitando a elaboração de um “Fluxo de Caixa”.

Ainda sobre “Tesouraria”, Hoji (2004, p.144) comenta:

[...] pode-se dizer que a finalidade básica da Tesouraria é: assegurar os recursos e instrumentos financeiros necessários para a manutenção e viabilização dos negócios da empresa.

É importante ressaltar que a área financeira de uma entidade, quando bem estruturada, contendo profissionais capacitados e um sistema confiável de dados, oferece a seus administradores/gestores uma forte ferramenta de controle e tomada de decisões para o seu negócio. Isto possibilita, por exemplo, viabilizar futuros acordos e negociar prazos sem comprometer o capital de giro da empresa, trazendo economia e poder de compra.

A partir do descrito neste trabalho pode-se buscar por meio do entendimento do fluxo de caixa, a forma de atingir a sua aplicação na área pública. Assim, descreve-se a seguir o fluxo de caixa.

6 O Fluxo de Caixa

Segundo Silva (2001, p.420) o fluxo de caixa é considerado por muitos analistas um dos principais instrumentos de análise, propiciando-lhes identificar o processo de circulação do dinheiro, por meio da variação das disponibilidades mais as aplicações financeiras. Portanto, sua principal finalidade é fornecer informações acerca do comportamento das disponibilidades financeiras em um determinado período de tempo.

A definição de fluxo de caixa, apesar de aparentemente simples, gera uma série de interpretações. Conforme Blatt (2001, p.123), “a indústria financeira e profissionais de contabilidade têm desenvolvido numerosos métodos para descrever o fluxo de caixa”. Assim, dependendo da empresa e da técnica utilizada, o fluxo de caixa pode apresentar grandes variações.

De uma forma conceitual, de acordo com Zdanowicz (2000, p.40), “denomina-se por fluxo de caixa projetado ao conjunto de ingressos e desembolsos de numerário ao longo de

um período projetado”, servindo para representação da situação financeira de uma empresa, levando em consideração as fontes de recursos e a forma de aplicação em elementos do ativo.

Assaf Neto & Silva (1997, p.35) define que “o fluxo de caixa é de fundamental importância para as empresas, constituindo-se numa indispensável sinalização dos rumos financeiros dos negócios”, pois a falta de caixa pode causar uma séria descontinuidade em suas operações.

Conforme Teles (1997, p.70), “a empresa pode ter lucros fantásticos, e vendas ascendentes, mas, se não tiver um fluxo de caixa adequado, corre o risco de não ter sua continuidade amparada”, pois operações que geram direitos a receber de longo prazo, mesmo sendo em valores expressivos, podem não ser adequados, se a empresa possuir obrigações a curto prazo, que necessitem de capital de giro imediato.

O fluxo de caixa gera um processo de administração desse fluxo que, conforme Hoji (2004), define as seguintes atribuições:

- controlar os recursos disponíveis em caixa e em contas bancárias;
- elaborar a conciliação dos registros bancários;
- planejar e executar ações no sentido de suprir as insuficiências de caixa, ou maximizar, no caso das sobras de caixa;
- analisar as alternativas de financiamento do capital de giro;
- verificar antecipações de recebimentos e pagamentos;
- elaborar e analisar a Demonstração do Fluxo de Caixa.

Cabe ressaltar que o “fluxo de caixa” não envolve somente o caixa (dinheiro), mas também todas as operações com cheques, ordens de pagamento e operações eletrônicas bancárias.

Para Johnston e Zipprich (1992), a informação presente no fluxo de caixa de uma empresa ajuda a determinar a sua: habilidade de gerar os fluxos de caixa futuros; capacidade pagar as obrigações financeiras; condição de sucesso em investimentos estratégicos; e eficácia na estratégia de financiamento.

Na atualidade, com o advento cada vez maior do risco em se manter volume de moeda no setor financeiro, as empresas modernizaram seus pagamentos e recebimentos, utilizando-se de ferramentas eletrônicas (internet) para agilizar suas operações. Desta forma, toda a movimentação financeira, sendo ela em dinheiro ou em meios eletrônicos, em um determinado período é abrangida pelo fluxo de caixa.

A análise do fluxo de caixa de uma empresa é exercida dentro do setor financeiro, e deve observar a seguinte comparação: fluxo de caixa passado (realizado) versus fluxo de caixa previsto. O fluxo de caixa passado é aquele propriamente realizado, ou seja, a efetiva arrecadação de receita menos as despesas pagas no período. Este deve ser comparado com o fluxo de caixa “previsto” para o mesmo período, pois desta forma será possível identificar variações no que se planejou arrecadar e no que se programou pagar.

O planejamento do fluxo de caixa previsto é fundamental para que se possa programar os recebimentos e pagamentos de forma a não comprometer as disponibilidades da empresa por um possível saldo negativo.

7 Resultados

Com base a análise teórica deste estudo, pode-se constatar vários elementos, quanto a viabilidade e aplicabilidade do fluxo de caixa na entidade pública.

A implantação do fluxo de caixa público é possível, porém levando em consideração o volume das informações, o gestor financeiro público (supervisor, secretário ou ministro) planeja o melhor período em que isto deverá ocorrer, pois o planejamento presente nas organizações públicas, por meio dos planos e orçamentos, previstos em lei, é o ponto de

partida da aplicação do fluxo de caixa no órgão público.

O ajuste das previsões orçamentárias com a expectativa de recebimento e pagamento, de direitos e obrigações, de receitas e despesas públicas, é base de informações suficientes para a elaboração do fluxo de caixa público.

Desta forma, em ação similar a realizada na empresa privada pode a instituição pública elaborar antecipadamente, o Fluxo de Caixa “Previsto”, e a partir deste Fluxo Previsto comparar com o Fluxo de Caixa “Realizado”, buscando aprimorar as previsões futuras.

Outra possibilidade de implantação, a ser considerada, é a integração do Fluxo de Caixa aos sistemas do setor financeiro, alimentados automaticamente, a medida que as receitas forem registradas e as despesas pagas. Sistemas estes como o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) utilizado na gestão pública federal, ou sistemas adaptados a esfera estadual ou municipal.

A projeção do fluxo de caixa no setor público pode ainda contribuir no controle dos desembolsos feitos em cada unidade, por meio de um acompanhamento aberto por elemento de despesa efetivamente desembolsada, além da evolução dos gastos relacionados a Saúde e Educação, que em função dos limites previstos na legislação exigem um cuidado mais apurado, além de possibilitar o acompanhamento das destinações legais da receita, principalmente as vinculadas.

O Fluxo de Caixa ainda permite o atendimento a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) em seu art. 8º que dita, conforme já referenciado, que o Poder Executivo “estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”, ou seja, a LRF estabelece a obrigatoriedade do equilíbrio entre receita e despesa, em termos de entrada e saída financeira.

A utilização do Fluxo de Caixa como ferramenta de controle e tomada de decisão, possibilita também o atendimento do artigo 9º da LRF que define que se verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita não comporta o estabelecido no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, limitação de empenho e movimentação financeira, ou seja, a projeção do fluxo de caixa pode traduzir esta informação ao gestor público impedido que ocorram estas limitações. Desta forma, contribuindo para que a entidade pública planeje ações que traduzam a responsabilidade na gestão fiscal.

Entende-se que a viabilidade da utilização do fluxo de caixa depende, também entre outros aspectos, do treinamento dos servidores envolvidos no setor financeiro, bem como um planejamento coerente quanto ao fornecimento de informações presentes no fluxo. Por consequência, torna-se necessário a adaptação de procedimentos no sentido de elaborar um modelo de fluxo de caixa adequado a realidade da unidade e esfera governamental, onde for aplicado o fluxo.

8 Conclusão

O presente estudo constata a necessidade da correta programação dos recursos financeiros das entidades públicas, bem como busca atender e esclarecer o objetivo proposto para a pesquisa.

O referencial teórico elaborado converge para a viabilidade da utilização do Fluxo de Caixa como ferramenta de controle e acompanhamento dos recursos públicos, o que atende aos cumprimentos da execução orçamentária, bem como auxilia o gestor na tomada de decisão. Além de contribuir no atendimento do exigido pelo artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a elaboração de uma programação financeira pelo Poder Executivo.

O fluxo adequado entre os prazos de recebimento das receitas e os pagamentos das despesas favorece a utilização das disponibilidades e também a aplicação do saldo positivo

em investimentos no mercado financeiro, o que gera novas disponibilidades (rendimentos).

Na atual conjuntura, a medida que as grandes entidades desenvolvem suas atividades operacionais, sejam elas com fins lucrativos ou com objetivos coletivos, sendo o último o caso das empresas públicas, os compromissos assumidos com fornecedores, servidores, impostos e execução de obras e projetos, dependem da correta verificação dos recursos disponíveis, para que não hajam transtornos. O acompanhamento do Fluxo de Caixa, por meio da área de finanças, faz com que esta verificação ocorra diariamente, o que possibilita por meio da observação das entradas de receitas e dos pagamentos já efetuados, planejar e avaliar os recursos equilibrando o saldo financeiro e evitando prejuízos e onerassões desnecessárias.

Conforme demonstra o presente estudo, entende-se como viável a elaboração de um Fluxo de Caixa adaptado às particularidades das entidades públicas, sendo o propósito de sua implantação atingir como meta principal o equilíbrio e a correta programação dos recursos financeiros.

Referências:

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª ed., São Paulo: Atlas, 1995.

ASSAF NETO, Alexandre, SILVA, César Augusto Tibúrcio. **Administração do capital de giro**. 2.ed. São Paulo : Atlas, 1997.

BEUREN, Ilse Maria. *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BLATT, Adriano. **Análise de Balanços** – Estruturação e Avaliação das Demonstrações Financeiras e Contábeis. São Paulo: MAKRON Books, 2001.

BRASIL. **Constituição. Brasília**: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101 de 04 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. In: Diário Oficial da União, Brasília, 05 de Mai. 2000.

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 Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra "b", da Constituição Federal. In: Diário Oficial da União, Brasília, 23 de Mar. 1964.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades - uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, nº2, p.57-63, março/abril 1995.

HOJI, Masakazu. **Administração Financeira : Uma Abordagem Prática**. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2004 .

JOHNSTON, Daniel; ZIPPRICH, David C. **Definitions Clarify Cash Flow Analysis**. Oil & Gas Journal. Tulsa: Apr 27, 1992. Vol. 90, Iss. 17, p. 39 (5 pp.).

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e prática**. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil, de JK a

Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo. São Paulo: Saraiva, 2006.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

SANVICENTE, Antonio Zoratto. **Administração Financeira**. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 1997.

SILVA, José Pereira da. **Análise Financeira das Empresas**. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, Heloisa Helena Rovey da. **Metodologia da Pesquisa – Tipos de Pesquisa**. Disponível em: <www.salesiano.br/~notas/apostilas/Pos_Graduacao/Psicopedagogia%20III/metodologia_Heloisa_lourdinha/1Aula/tipos%20DE%20Pesquisa.doc>. Acesso em: 27 set.2006.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2.ed., São Paulo: Atlas, 2006.

TELES, Egberto Lucena. A demonstração do fluxo de caixa como forma de enriquecimento das demonstrações contábeis exigidas por lei. **Revista Brasileira de Contabilidade**. Brasília, v.26, n.105, p.64-71, jul./1997.

ZDANOWICZ, José Eduardo. **Fluxo de caixa: uma decisão de planejamento e controle financeiros**. 8.ed. Porto Alegre : Sagra-DC Luzzatto, 2000.