

PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO (PCASP): DESAFIOS E BENEFÍCIOS

André de Medeiros Jacob

Maicon Elvis dos Santos

RESUMO

Este artigo tem por objetivo identificar como as mudanças ocorridas em 2013 na Contabilidade Pública brasileira impactaram a gestão contábil e de informações municipais. Para melhor entendimento do processo, é preciso conhecer os principais conceitos pertinentes à Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as dificuldades enfrentadas na implantação do novo plano de contas. Para averiguar essas mudanças e dificuldades na contabilidade pública, foi aplicada uma pesquisa junto aos Municípios brasileiros que estarão abordadas neste artigo.

Palavras-chave: Contabilidade Pública. Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Transparência.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Delimitação do tema

A contabilidade aplicada ao setor público é a aplicação das normas e dos princípios contábeis fundamentais nas entidades públicas. Nesse sentido, com a adoção dos padrões

internacionais de contabilidade, é natural que o setor público também acompanhe o processo de convergência.

As finanças públicas brasileiras passam por um processo de amadurecimento. Com a Lei 12.527/2011, a Lei da Transparência, os Entes da federação devem apresentar, em seus respectivos portais e outros meios de divulgação, as informações sobre a execução orçamentária, ações e projetos executados, procedimentos licitatórios, entre outras informações.

Uma das diretrizes que fundamentam o processo de convergência da antiga contabilidade para a nova é a busca de informações que passam a ser comparáveis. Ao se adotar um padrão contábil para todo o País, será possível também estabelecer comparativos entre as contas dos Entes da federação.

A Portaria STN 634 determinou que União, Estados, Municípios e Distrito Federal deveriam adotar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) até o final de 2014, enquanto os procedimentos patrimoniais serão adotados paulatinamente a partir de 2015.

Ainda neste processo, com a convergência da contabilidade aos padrões internacionais, temos a implantação do novo plano de contas aplicado ao setor público. Em alguns Estados, como o Espírito Santo, este plano já foi implantado. A Prefeitura de Sete Lagoas, em Minas Gerais, também já adotou este novo plano de contas.

Este estudo tem o objetivo de mostrar os benefícios que a adoção do novo PCASP pode trazer aos Entes, que podem ser tanto em termos de transparência como também em execução financeira e orçamentária.

Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, temos o seguinte objetivo da contabilidade pública:

[...] 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. (CFC, s.d, p. 6)

Como instrumento de controle social, a contabilidade deve evidenciar de forma coerente a realidade da entidade pública, contribuindo dessa forma para a tomada de decisão e também para a adequada prestação de contas dos recursos públicos.

A prestação de contas por meio da transparência é de fundamental importância para a população. Por meio dela, é possível verificar o que está sendo feito com os recursos públicos. Não só isso, também se torna uma ferramenta de controle do povo, que agora deve ter acesso real à execução financeira.

Para fomentar este estudo, serão utilizadas referências bibliográficas como a própria Lei da Transparência de Informações (Lei 12.527/2011) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), além da Lei 4.320/1964, das Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público (do Conselho Federal de Contabilidade) e também o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

1.2. Problemas e premissas

As mudanças propostas pelo novo plano de contas não são poucas. A ideia, como será exposto no decorrer deste estudo, é aproximar um pouco mais a contabilidade pública da contabilidade praticada pelas instituições privadas.

Por estar intimamente ligada à execução orçamentária, a transparência de informações relativas a este quesito também é influenciada pela adoção do novo plano de contas, já que a contabilidade evidencia tudo que é executado financeiramente e patrimonialmente pela Administração Pública.

Neste sentido, este estudo tem a seguinte problemática: quais os impactos e benefícios obtidos com a adoção do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público para fins da transparência de informações?

Com base na problemática abordada acima, ficam estabelecidas duas hipóteses:

- **a adoção do novo PCASP impacta positivamente a transparência de informações;**
- **a adoção do novo PCASP impacta negativamente a transparência de informações.**

Além de responder a estas perguntas, objetiva-se levantar quais os benefícios obtidos pelos Entes da dederação que adotaram o PCASP.

2. OBJETIVOS

Este estudo tem por objetivo identificar os principais desafios enfrentados para a implantação da nova contabilidade aplicada ao setor público. Como a contabilidade é um instrumento de controle social, é necessário verificar qual o impacto dessas mudanças para a transparência das informações.

A prestação de contas é um dos meios utilizados para a aplicação da democracia, reafirmando assim a forma de governo republicano. Nesse sentido, foi criado o Siconfi, que é o sistema de coleta de informações contábeis dos Entes federativos. Este estudo também objetiva levantar as principais dificuldades que os Entes municipais encontram para o envio da prestação de contas anuais por meio do Siconfi.

3. JUSTIFICATIVA

Este tema foi escolhido pelo fato de a contabilidade pública ser um importante instrumento de gestão. Ela é a saída de várias informações que permeiam um órgão público.

Por meio dela também podem ser analisadas as políticas fiscais, o que auxilia na avaliação da gestão governamental.

Desse modo, é importante analisar o impacto das mudanças na gestão pública, de forma a verificar o seu efeito na transparência de informações, uma vez que a prestação de contas com a sociedade é uma das premissas democráticas. Além disso, sabe-se que para a maioria dos Entes da federação a mudança de paradigmas não é fácil. Nessa linha, este estudo também é uma forma de conhecer os benefícios que os Entes tiveram com a implantação do PCASP.

4. DESENVOLVIMENTO

A Confederação Nacional de Municípios, preocupada com a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, realizou, em 2014, uma pesquisa de acompanhamento da implantação do PCASP em 3.607 Municípios de todas as regiões do País (Tabela 1) para verificar os principais desafios enfrentados para a adoção do Plano.

Tabela 1 – Distribuição das regiões pesquisadas.

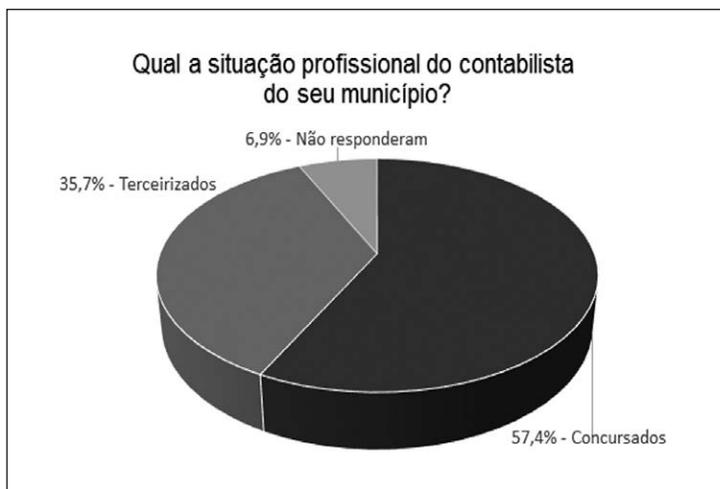
Regiões	Quantidade de Municípios pesquisados	Proporção dos Municípios da região
Região Norte	147	32,67%
Região Nordeste	722	40,27%
Região Centro-Oeste	340	72,96%
Região Sudeste	1.275	76,44%
Região Sul	1.123	94,29%
Total	3.607	100,00%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

4.1. Perfil dos Contadores Municipais

Para a análise do perfil dos contadores municipais brasileiros, foram realizados os seguintes questionamentos com os seus respectivos resultados:

Gráfico 1 – Situação profissional do contabilista – Brasil.



Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Em 2013, o mesmo questionamento foi realizado em 4.605 Municípios. Comparando as duas pesquisas, pode-se verificar que houve diminuição em 1,6% no número de profissionais terceirizados, ou seja, no ano anterior, 37,3% dos Municípios apresentaram terceirizados, enquanto que em 2014, 35,7% estão neste quadro.

Verifica-se, portanto, que os Entes buscaram aumentar o seu quadro de pessoal efetivo na área de Contabilidade, o que permite maior qualificação do quadro, agilidade no acesso às informações contábeis e facilita também a tomada de decisão por parte dos gestores.

4.2. Implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

Quanto à implantação, os seguintes dados consolidados e por região foram obtidos:

Tabela 2 – Em 2014, seu Município conseguiu implantar o novo plano de contas (PCASP)?

Não ou em implantação	1.102	30,6%
Sim	2.461	68,2%
Não responderam	44	1,2%
Total	3.607	100,0%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

A partir dos dados apresentados, observa-se que 1.102 (30,6%) Municípios pesquisados na amostra não adotaram ou estão ainda em processo de implantação do PCASP. É um número ainda bem representativo, uma vez que segundo a Portaria 634/2013 da Secretaria do Tesouro Nacional, a partir de 2015, todos os Entes já deverão ter adotado o PCASP.

O que é mais preocupante é que as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), obrigatórias à luz da legislação, não são realizadas por 651 sistemas contábeis municipais. Ainda nesta linha, os registros contábeis em 8 classes de contas, como preconiza o Plano e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), não são realizados por 689 sistemas municipais.

As Demonstrações e os Registros contábeis têm uma grande importância para a transparência municipal; aquelas por revelar a situação patrimonial do Município e estes por serem os meios de evidenciar os fatos da gestão pública. Esses dados são expostos na tabela a seguir.

Tabela 3 – Quais dos procedimentos a seguir o sistema contábil de seu Município já possibilita fazer?

Registrar os lançamentos com oito classes de contas	2.918
Gerar balanço conforme as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP)	2.956
Registrar os procedimentos patrimoniais, tais como depreciação.	2.108

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Os procedimentos patrimoniais são feitos por 2.108 sistemas dos 3.607, ou seja, 58,44% dos Municípios pesquisados. Apesar de ainda não serem cobrados pelo Tesouro Nacional e pela maior parte dos tribunais de contas, a Confederação já alerta que os sistemas contábeis devem estar adequadamente customizados para que tais procedimentos sejam contabilizados adequadamente, contribuindo para a qualidade das informações, já que estes são necessários para a fidedignidade do patrimônio municipal.

4.3. Desafios enfrentados na implantação do PCASP

Outro ponto verificado na pesquisa foi a respeito dos principais desafios encontrados pelos Entes para a implantação do novo Plano. Nessa linha, obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabela 4 – Quais as maiores dificuldades para implantação do novo PCASP?

Apuração de informações patrimoniais para adaptação aos novos procedimentos	1792
Adaptação das rotinas contábeis para o novo PCASP	1627
Procedimento de correspondência entre as contas do antigo para o novo plano de contas	1229
Parametrização das rotinas de encerramento	1081

Integração dos sistemas auxiliares (se houver)	1069
Dificuldade em encontrar bons sistemas	1034
Outras.	886

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

O novo PCASP tem como uma de suas características o destaque para as informações patrimoniais. Com isso, torna-se necessário que os Entes tenham um enfoque para o controle patrimonial. Dessa forma, o patrimônio público estará devidamente mensurado. Tendo em vista que as rotinas patrimoniais são novidades para muitos Municípios e demandam um esforço administrativo constante para a atualização dessas informações por parte dos gestores, justifica-se o fato de 1.792 destes terem apontado a apuração de informações patrimoniais como o principal desafio.

Como a contabilidade é um ponto central para o registro dos atos da gestão municipal, a simples adoção do PCASP não garante o funcionamento normal das rotinas contábeis. Logo, a implantação do Plano requer a adequada customização das rotinas para o novo plano de contas. Sendo assim, dois outros desafios estão intimamente envolvidos: a revisão dos procedimentos contábeis praticados pelo Ente e o “de – para” do antigo plano de contas para o novo. Com o “de – para” corretamente feito, a tendência é que as rotinas de encerramento sejam menos traumáticas.

Um ponto relevante desta análise é a dificuldade apontada pelos Entes em encontrar bons sistemas. Este apontamento vai ao encontro da análise realizada na Tabela 3 acima.

Não é pelo fato do sistema já ter o novo PCASP que ele já está pronto para a execução contábil. É necessário que o *software* seja capaz de efetuar corretamente as transações efetuadas pelo Município, sendo necessário, por vezes, customizações contábeis. É válido ressaltar que os sistemas, por si só, não farão o trabalho sozinho; é necessário que o setor contábil tome a frente do processo, participando das customizações e

envolvendo todos os demais setores que são essenciais para o funcionamento da gestão, tais como: tecnologia da informação, arrecadação, recursos humanos, patrimônio etc.

4.4. Desafios encontrados na utilização do Siconfi

Visando a instrumentalizar os Municípios brasileiros na adequação aos novos padrões contábeis, a CNM também fez uma pesquisa junto aos gestores municipais para avaliar as principais dificuldades na prestação de contas anuais utilizando o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A pesquisa contou com a participação de 3.607 Entes municipais de todas as regiões do País (Tabela 5), analisando se os Municípios brasileiros estão preparados para enviar suas contas anuais em 2015, referentes ao exercício de 2014, por meio da Declaração de Contas Anuais (DCA), que é a forma de prestação de contas que recepção o novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

Tabela 5 – Distribuição das regiões pesquisadas.

Regiões	Quantidade de Municípios Pesquisados	Proporção dos Municípios da Região
Região Norte	147	32,67%
Região Nordeste	722	40,27%
Região Centro-Oeste	340	72,96%
Região Sudeste	1.275	76,44%
Região Sul	1.123	94,29%
Total	3.607	100,00%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

A partir da experiência da área técnica de Contabilidade Pública da CNM no contato com os gestores municipais, foram relacionadas cinco opções para identificar as principais dificuldades encontradas na utilização do Siconfi, cujos dados seguem apresentados:

Tabela 6 – Quais as dificuldades enfrentadas pelo seu Município na utilização do Siconfi?

Preenchimento da planilha	1.269
Falta de técnico capacitado	910
Acesso à internet	497
Certificado digital	398
Outras	295

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Observa-se que o preenchimento da planilha é a maior dificuldade apresentada pelos Municípios para o preenchimento do Siconfi. Em 2014, a área técnica de Contabilidade Municipal desta confederação realizou mais de 1.000 atendimentos para sanar dúvidas a respeito do preenchimento das informações. Dúvidas pertinentes desde o acesso ao Siconfi até o preenchimento das informações contábeis solicitadas pela ferramenta.

Apesar do aumento de contadores concursados nos Entes municipais, outra dificuldade apontada refere-se à falta de pessoal técnico capacitado, que inicialmente pode ser minimizada com a leitura dos manuais e pelos vídeos tutoriais divulgados na página da Secretaria do Tesouro Nacional.

Cerca de 15% dos Municípios pesquisados também relatam dificuldades de acesso à internet, o que dificulta o envio da Declaração de Contas Anuais (DCA). Uma recomendação é que o Município baixe a versão *off-line* da Declaração, preencha os dados e procure um polo de digitação mais próximo para que as informações sejam enviadas via *internet*.

Mais de 10% dos Municípios pesquisados ainda encontram dificuldades em obter a certificação digital exigida para o envio da DCA. Nesse caso, os gestores municipais podem buscar alternativas, como a certificação digital disponibilizada por qualquer Autoridade Certificadora.

4.5. Preenchimento do DCA no Siconfi

A maior parte dos Municípios pesquisados afirmou ser capaz de enviar as contas relativas ao exercício de 2014 por meio da DCA, contudo, mais de 30% dos Municípios consultados ainda não haviam conseguido implantar o PCASP em 2014, conforme visto anteriormente na Tabela 2.

Nesse sentido, vale ressaltar que, em 2014, muitos Municípios, a fim de cumprir o prazo e não entrar no CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias), entregaram suas contas com dados zerados ou até mesmo não factíveis, ainda que por meio da DCA. Vale ressaltar que essas informações podem ser retificadas a qualquer momento pelo Ente.

Uma futura pesquisa a ser realizada por esta Entidade terá como objetivo verificar a qualidade das informações contábeis declaradas pelos Municípios.

Uma dificuldade encontrada está no preenchimento das informações qualitativas da DCA, que devem ser associadas às despesas de capital e receitas de capital executadas em 2014.

4.6. Preenchimento *on-line* e Exportação de Dados

A partir de 2015, o Siconfi permitirá o preenchimento da planilha *on-line* e também por meio da importação de dados. Além destas formas, será mantida a forma utilizada em

2014, na qual os usuários baixavam a planilha para envio posterior (preenchimento *off-line*).

Ressalta-se que o preenchimento por importação de dados exige que os sistemas contábeis municipais estejam prontos para realizar a transmissão das informações para o Siconfi. Para que isso se concretize, é necessário que a taxonomia do Siconfi esteja implantada nesses sistemas.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, a taxonomia é uma camada de definição em que todos os elementos utilizados nos relatórios são definidos em esquema XML único, e deve ser adequada para representar toda a informação no âmbito do Siconfi. A STN divulgou recentemente esta taxonomia, que ainda está em versão preliminar.

4.7. Avaliação da utilização do Siconfi

Outro ponto alvo da pesquisa foi verificar como o Siconfi é avaliado pelos usuários. Neste sentido:

Tabela 7 – Na sua avaliação, como é o Siconfi quanto à operacionalização?

Ruim	345	9,6%
Regular	1.236	34,3%
Bom	1.683	46,7%
Ótimo	180	5,0%
Não responderam	163	4,4%
Total	3.607	100,0%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Pelos dados apresentados, observa-se que o Siconfi ainda precisa de avanços quanto à sua operacionalização, uma vez que 9,6% dos Entes da amostra o avaliaram como “Ruim” e outros 34,3% como “Regular”. Contudo, como os usuários também apresentam dúvidas quanto ao preenchimento, reitera-se que a adequada capacitação dos usuários poderá contribuir para a melhor operacionalização do sistema. Vale ainda ressaltar que a STN possui um canal disponível, que é o “Fale conosco” no portal do Siconfi.

CONCLUSÃO

Este estudo, como foi definido anteriormente, teve por objetivo o alcance do seguinte ponto:

- apuração das principais dificuldades enfrentadas pelos Municípios na implantação do PCASP.

A contabilidade pública passa por um processo de transformação. Pelos números apresentados, observa-se que existe ainda um número considerável de Municípios que precisam efetivar seu processo de convergência para o novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.

Neste sentido, a pesquisa apontou três principais dificuldades para a implantação do PCASP:

- apuração de informações patrimoniais para adaptação aos novos procedimentos;
- adaptação das rotinas ao novo PCASP;
- procedimento de correspondência entre as contas do antigo para o novo plano de contas (“de – para”).

Para a melhora deste quadro, é de fundamental importância que os responsáveis pelo processo de implantação nos Entes federativos sejam mais bem informados, acom-

panhados nesta migração, tenham estrutura administrativa eficaz e que possam compreender as mudanças. Dessa forma, conseguirão alcançar o sucesso na implantação.

Outro ponto significativo é que o novo plano de contas exige um bom controle patrimonial, uma vez que as informações de patrimônio ganharam destaque. Como a contabilização patrimonial, na prática, não era o principal foco dos Entes, já se esperava que surgissem dificuldades na apuração desses procedimentos.

Além disso, a adaptação das rotinas ao novo PCASP exige comprometimento de todas as áreas envolvidas: contabilidade, planejamento, arrecadação, recursos humanos, tecnologia da informação, entre outras que forem necessárias para o processo; todas devem estar integradas e comprometidas para atingir o objetivo. Ressaltando as hipóteses que, no início deste estudo, na abordagem do problema de pesquisa, foram delineadas sobre se a adoção do novo PCASP impacta positivamente ou negativamente a transparência de informações, a partir dos dados obtidos observou-se que dos 1.564 Municípios que implantaram o PCASP, 1.110 (71% aproximadamente) apontaram a transparência como um dos principais benefícios alcançados.

Dessa forma, este estudo permite concluir que a adoção do novo plano de contas aplicado ao setor público impacta positivamente a transparência de informações; no entanto, os Entes municipais ainda carecem de estrutura, de profissionais capacitados e atualizados, além de mais fácil acesso aos sistemas e que estes estejam integrados e compostos com dados de todos os Entes.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* – Parte geral. 5. ed. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2013. Disponível em: «http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Parte_Geral_Introducao_MCASP.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. *Manual de Demonstrativos Fiscais. 5. ed. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2012. Disponível em: «http://www.cnm.org.br/contadores/img/pdf/manuais_da_stn_2013/Mcasp-5ed.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.*

_____. *Manual Técnico de Orçamento – MTO 2014. 1a versão. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014. Disponível em: «http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.*

_____. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.*

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.*

_____. Lei da Transparência de Informações – Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.*

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). *Normas Brasileiras de Contabilidade* – Contabilidade aplicada ao setor público. NBCs T 16.1 a 16.11. ed. eletrônica. [S.l., s.d.], Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: «http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.