

A reforma da contabilidade pública e os desafios para aplicação da NBC TSP 01 dentro do processo de convergência aos padrões internacionais

Reform of the public accounting and the challenges to apply the NBC TSP 01 in the process of convergence of international standards

Caroline Pereira Fiorotti¹

Suelen Reis Ratti²

João Marcos Medeiros Scaramelli³

Cleide Henrique Avelino⁴

Fabiane Cristina Spironelli⁵

RESUMO

O processo de convergência das normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público se iniciou no Brasil em 2008, quando o Conselho Federal de Contabilidade editou as normas brasileiras técnicas de contabilidade aplicadas ao setor público com base nas *International Public Sector Accounting Standard* - IPSAS. A pesquisa identifica as dificuldades para implantação das normas convergidas no Brasil, analisando como o governo se preparou para seu cumprimento. Foi analisada durante o trabalho, a norma descrita na NBC TSP 01 que trata das transações sem contraprestação, onde a receita obtida não possui nenhuma compensação diretamente, avaliando como a prefeitura do Município de Birigui-SP lida com essa norma, vendo a capacidade intelectual de atualização e o espaço físico para adesão às mudanças.

Palavras – Chave: Contabilidade aplicada ao setor público, Processo de convergência Transação sem contraprestação.

ABSTRACT

The process of convergence of international accounting norms applied to the public sector began on Brazil in 2008, when the federal council of accounting modified the Brazilian technical accounting norms applied to the public sector based on the International Public Sector Accounting Standard – IPSAS. The research identifies the difficulties to implement the converged norms in Brazil, analyzing how the government prepared itself to fulfill them. During the research, the norm described in the NBC TSP 01 has been analyzed, which covers non-consideration transactions, where the revenue obtained does not have a direct

¹ Acadêmica do 8º termo do curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium- Unisalesiano Campus Araçatuba.

² Acadêmica do 8º termo do curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium- Unisalesiano Campus Araçatuba.

³ Contador, Especialização em Gestão de Cidades, Docente do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium- Unisalesiano Campus Araçatuba.

⁴ Contadora, Especialização em Contabilidade, Administração e Finanças, Docente do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium- Unisalesiano Campus Araçatuba.

⁵ Contadora, Especialização em Contabilidade, Administração e Finanças, Docente do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium- Unisalesiano Campus Araçatuba.

compensation, evaluating how the city hall of Birigui-SP deals with this norm, analyzing the capacity of intellectual updates and the physical space to adhere to the changes.

Keywords: Accounting applied to the public sector, Convergence process nonconsideration transaction.

Introdução

A contabilidade pública no Brasil, nos últimos tempos, vem passando por diversas mudanças, uma vez que o enfoque desse setor era o orçamento e, agora, com as modificações, resgatou-se o objetivo geral da contabilidade que é o patrimônio em si. Houve então a necessidade de criar um padrão universal, em que todos os procedimentos devessem estar em conformidade com os demais países.

Com o intuito de tornar as informações mais compreensivas e confiáveis, iniciou-se, no país, o processo de convergência para as normas IPSAS que são as diretrizes aplicadas ao setor público, visando à homogeneização com a consolidação das contas e trazendo transparência das informações prestadas por esse setor.

O presente artigo irá relatar o processo que envolve a reforma da contabilidade pública e os desafios para aplicação das Normas Brasileiras da Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBC TSP 01, tendo como objetivo geral evidenciar as principais transformações, os desafios e as vantagens da implementação das normas convergidas, em específico as de transações sem contraprestações, analisando como a administração pública vem desenvolvendo esse projeto e quais são as dificuldades encontradas a fim de realizar tal processo.

Dentro do estudo realizado, foi definida como problemática a questão das dificuldades encontradas na adequação aos padrões internacionais exigidos pelas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público em especial a NBC TSP 01? Seguindo o pressuposto como resposta, onde o recente processo de reforma da contabilidade pública e as grandes mudanças causadas com a convergência das normas aos padrões internacionais foram identificados, que as dificuldades se dão pelo fato de ocorrerem revogações e novos prazos para exigibilidade das normas e também por alguns sistemas públicos ainda não estarem preparados para realizar seus registros utilizando uma remessa tempestiva e correta das informações que são necessárias para aplicação da NBC TSP 01 e pela falta de iniciativa para que a mesma se cumpra.

O estudo de caso exposto no presente artigo foi realizado na Prefeitura Municipal de Birigui-SP que surgiu e cresceu a partir da estrada de ferro Noroeste, construída no ano de 1911. Em 19 de fevereiro de 1922, foi fundada a primeira Câmara Municipal e, após um mês de sua criação, foi eleito o primeiro prefeito, que se chamava Archibald Thomas Clark. O estudo buscou fundamentar a teoria, observando então os aspectos voltados para a análise da implementação das IPSAS.

Conceito da contabilidade pública

A contabilidade aplicada ao setor público, como a aplicada em qualquer outra área, visa ao patrimônio; não somente o próprio patrimônio dito, mas sua elaboração e controle orçamentário. Em regra geral, a contabilidade pública é o ramo das ciências contábeis aplicadas ao setor público, que é composta por administrações diretas e indiretas, possuindo três níveis de autarquias, sendo eles os entes Federais, Estaduais, Municipais e suas autonomias e fundações, tendo como objetivo, a contabilidade pública:

Fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentaria, 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. (CARNEIRO et al. 2012, p. 8).

Sua finalidade é registrar os atos e fatos da fazenda pública, o patrimônio e suas mutações, aplicando os princípios contábeis cabíveis e as normas impostas por lei, fornecendo informações aos usuários da gestão pública e gerando informações sobre o patrimônio, para assim, o gestor subsidiá-los nas tomadas de decisões.

Iniciativa da convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público- NBCASP

Com a ocorrência da globalização, a contabilidade vem passando por diversas mudanças, em que se busca chegar a uma contabilidade a qual possua um padrão de comunicação explícita que adote um sistema de compreensão universal, a qualquer país, língua e cultura.

Diante desses fatos, a contabilidade brasileira vem passando por uma revolução tanto na área privada como na pública. No ano de 2008, após 60 (sessenta)

anos da publicação do CFC/CRCs, o Conselho Federal de Contabilidade - CFC editou as NBC TSP (FRAGOSO, *et al.* 2012), estabelecendo prazos para esse processo de convergência, buscando uma harmonização das normas IPSAS, com as normas brasileiras, devendo todos os setores públicos União, Estados e Municípios, seguir para a geração de um padrão na contabilidade.

O estudo para dar início ao processo de convergência da contabilidade brasileira em virtude de problemas como uma mesma conta ser identificada com duas denominações distintas, sem haver uma definição prévia de cada termo, em que sua compreensão era deslocada do contexto ao qual pertencia e se abria-se um leque de interpretações. Assim, essas informações disponíveis não forneciam, de forma clara e precisa, quais eram as destinações do dinheiro público, não sendo possível fornecer uma prestação de contas com base na realizada, além de impossibilitar uma avaliação efetiva da gestão ou realizar a comparação de informações.

Início do processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público

O Conselho Federal de Contabilidade- CFC, para realizar o processo de convergência no Brasil, conta com a parceria da *International Federation of Accountants* – IFAC que é a responsável pela edição das IPSAS.

No ano de 2007, o Conselho Federal de Contabilidade, através da Resolução 1.103/07, criou o comitê Gestor de Convergência no Brasil, composto pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC; Instituto dos Auditores Independentes do Brasil - IBRACON; Comissão de Valores Mobiliários – CMV e Banco Central do Brasil – BACEN, que tem por objetivo:

Contribuir para o desenvolvimento sustentável do Brasil por meio da reforma contábil e de auditoria que resulte numa maior transparência das informações financeiras utilizadas pelo mercado, bem como no aprimoramento das práticas profissionais, levando-se sempre em conta a convergência da Contabilidade Brasileira aos padrões internacionais. (BUGARIM, 2007, P.2)

Esse comitê objetiva dentre suas atribuições, *identificar e monitorar as ações a serem implantadas para viabilizar a convergência das normas contábeis e de auditoria, a partir das Normas Brasileiras de Contabilidade. (BUGARIM, 2007, P.2)*

Em 2013, o governo Federal iniciou um projeto de adequação das demonstrações contábeis aos padrões internacionais, através da criação de um Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, nos Estados e Municípios, tendo como objetivo servir como um instrumento de orientação comum aos gestores nos três níveis de governo, juntamente com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

De acordo com Mantega (2013, *et al.*), o processo de convergência tem por objetivo resgatar a essência da contabilidade aplicada ao setor público, dando assim o enfoque adequado ao seu objeto, o patrimônio público, visando modernizar a forma com que as informações são geradas, fazendo com que elas sejam úteis e deem apoio à tomada de decisão e ao processo de prestação de contas e controle social.

O processo de convergência no Brasil tem servido como modelo para outros países que estão caminhando ao mesmo processo de convergência. Além de buscar os benefícios com relação à consolidação de contas e transparência da informação, o processo de convergência traz vantagens como o registro e acompanhamento de transações que afetam o patrimônio antes de serem contemplados no orçamento; melhorias no processo de prestação de contas, tanto por parte dos tribunais e órgãos de controle, quanto pela sociedade; a implantação de sistema de custos no setor público, conforme previsto na Lei da Responsabilidade Fiscal - LRF; elaboração do balanço do setor público nacional, conforme previsto na LRF e racionalização e melhor gestão dos recursos públicos.

Atualmente, no Brasil, das 33 normas internacionais existentes, apenas 16 (dezesseis) foram traduzidas e revisadas de acordo com os padrões internacionais de contabilidade. O prazo para término das revisões da NBCASP é no ano de 2021, porém não se sabe ao certo quando esse processo se dará por encerrado, devido às revogações de portarias e prorrogações de prazos que essas normas vem sofrendo, e por não existir uma Lei em específica que obrigue a administração pública a aplicar as NBCASP.

Implementação das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público- NBCASP

No ano de 2010, entraram em vigor as NBCASP, a quais trouxeram consigo várias mudanças sobre responsabilidades e regras, que vão do registro de receitas

por competência até o controle de custos. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, decidiu ampliar o prazo de divulgação do cronograma de ações para viabilizar a implementação da portaria N° 828/11 e publicou a portaria N° 231 que traz uma redação nova ao parágrafo anterior dispondo assim que:

Cada Ente da Federação divulgará, por meio do Poder Executivo, em meio eletrônico de acesso público e ao Tribunal de contas ao qual esteja jurisdicionado, até 30 de julho de 2012, os Procedimentos Contábeis Patrimoniais e demais procedimentos adotados e o cronograma de ações a adotar até 2014, evidenciando os seguintes aspectos que seguem, em ordem cronológica a critério do poder ou Órgão. (TESOURO NACIONAL, 2012)

Essa nova publicação considera a necessidade da padronização dos procedimentos contábeis nos três níveis de governo, visando orientar e dar apoio à gestão patrimonial, de acordo com o estabelecido na Lei Complementar N° 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo os entes da federação adotar em o disposto do parágrafo único de forma gradativa até o seu prazo de exigência estabelecido.

Conceito e Objetivo da norma NBC TSP 01- Transações sem Contraprestações

A normatização contábil direcionada às transações sem contraprestação deu-se com base nas normas Internacionais de Contabilidade, as IPSAS 23, que surgiram a partir do processo de convergência das normas de contabilidade aos padrões internacionais, trazendo transparência às transações que modificam o patrimônio. Os registros contábeis de natureza sem contraprestação devem ser efetuados seguindo documentos reais e legais dentro dos critérios exigidos, uma vez que tais registros ocasionam variações no patrimônio da entidade. Essa norma está descrita na alínea “F” do Art. 6º do decreto lei nº 9.295/1946, alterado pela lei nº 12.249/2010. Segundo Oliveira, a TSP- 01 trata-se:

Do registro das receitas de transações sem contraprestação, tais como os tributos e contribuições devidos pelo cidadão. A norma reitera que esse registro deve ser feito pelo regime de competência, que pressupõe o registro das transações quando da ocorrência do fato gerador, independentemente do efetivo recebimento. (OLIVEIRA, 2016)

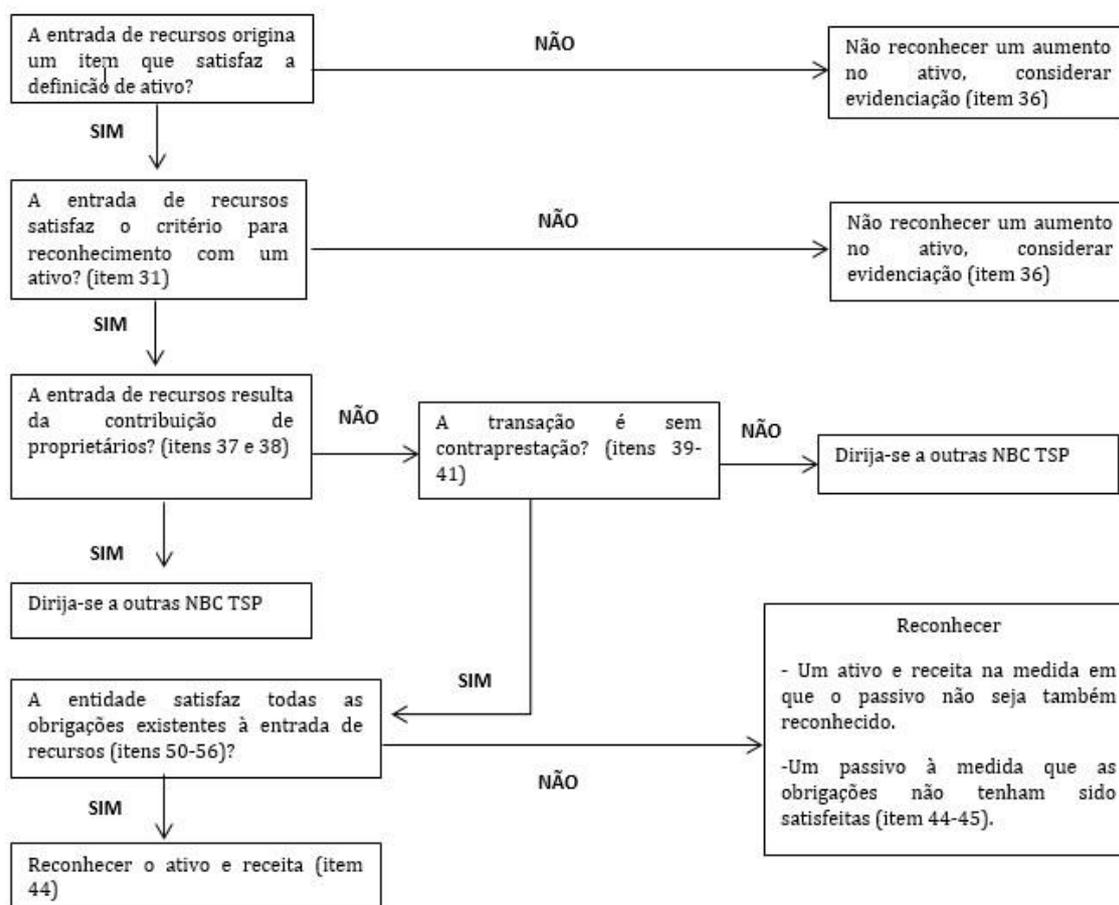
O CFC diz que o objetivo das receitas de transações sem contraprestações é:

estabelecer as exigências, para fins de demonstrações contábeis, para a receita proveniente das transações sem contraprestação, exceto para

transações sem contraprestação que originem uma combinação de entidades. A norma trata de questões que precisam ser consideradas no reconhecimento e na mensuração da receita das transações sem contraprestação, que incluem a identificação de contribuições. (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2011, p. 1)

Essa norma aplica-se às entidades do setor público que apresentam as demonstrações contábeis sob o regime de competência, contabilizando as receitas advindas de transações sem contraprestação, conforme descrito na NBC TSP 01. Embora as receitas recebidas pelas entidades do setor público, originem-se tanto das transações sem contraprestação como de transações com contraprestações, que são discutida na NBC TSP 09, a maior parte das variações e mutações patrimoniais aumentativas do setor público decorre de transações sem contraprestação, principalmente as que se originam de tributos e transferências.

Figura 1: Análise da entrada de recursos



Fonte: Ministério da Fazenda.

As Transações sem contraprestação são situações em que a entidade fornece diretamente alguma compensação em troca de recursos obtidos; porém, tal compensação não se iguala ao valor justo dos recursos recebidos. Segundo Conselho Regional de Contabilidade (2011), as principais fontes de entrada de recursos de transações sem contraprestação são provenientes de:

- (a) Tributos;
- (b) transferências (monetárias ou não monetárias), incluindo subsídios, perdão e dívidas, multas, heranças, presentes, doações, produtos e serviços em espécie, e a parcela subsidiada de empréstimos obtidos.

Os Tributos devidos pelos cidadãos em geral definem exatamente as transações sem contraprestação, uma vez que o mesmo cumpre com seus deveres impostos pela lei tributária perante a sociedade, pagando os impostos devidos, mesmo não recebendo quaisquer contraprestações diretas.

Reconhecimento e mensuração do ativo e passivo de natureza sem contraprestação

O reconhecimento do ativo e passivo proveniente de transações sem contraprestação não era feito continuamente, mas sim, ocasionalmente. Com a norma, criaram critérios e procedimentos para sua mensuração e avaliação. Sua contabilização ocorre quando se é capaz de obter recursos econômicos no futuro, fazendo com que o mesmo traga benefícios para entidade ou quando o ativo possa ser mensurado de acordo com aspectos qualitativos, salvo limitações descritas nas informações e normas contábeis aplicadas a esse setor. Quando não arrecadados efetivamente, são previstos da melhor forma para entrada de tal recurso, respeitando sempre as normas e as exigências da contabilidade.

Segundo Moura (2017), a entrada de recursos de transações sem contraprestação, reconhecida como ativo, deve ser:

Reconhecida como receita, exceto na medida em que o passivo também seja reconhecido em decorrência da mesma entrada de recursos. Na medida em que a entidade satisfaça à obrigação presente reconhecida como passivo em relação à entrada de recursos de transação sem contraprestação reconhecida como ativo, ela deve reduzir o valor contábil do passivo reconhecido e reconhecer o montante de receita equivalente àquela redução. (MOURA, 2017)

As transações em que não fique claro se são com ou sem contraprestação de imediato, deverão ser examinadas pela natureza da transação, ou seja, sua essência e, após determinarem que tipo de transação refere-se à entrada dos recursos, realiza-se um julgamento profissional.

Notas explicativas

A entidade deve divulgar, por meio de notas explicativas ou relatórios contábeis, evidenciando a natureza e o tipo de classes de serviços em dinheiro arrecadado; o montante de todo recebimento com relação às receitas de transações sem contraprestações, o montante do passivo reconhecido referente a ativos transferidos sujeitos a condições, o montante de ativo reconhecido sujeitos a restrições, o montante de todas as antecipações de natureza sem contraprestação, a política usada para o reconhecimento das transações sem contraprestação e, com isso, auxiliar nas demonstrações contábeis, transmitindo informações sobre a entidade aos usuários.

Estudo de caso

De acordo com informações coletadas na prefeitura de Birigui-SP, todos os colaboradores envolvidos no departamento financeiro possuem conhecimentos sobre o processo de convergência das normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público, as quais vem ocorrendo em todos esses segmentos. As mudanças decorrentes desse processo de convergência, já estão sendo implementadas na prefeitura do município, onde as informações que são emitidas pela prefeitura e enviadas para a secretaria do tribunal de contas são feitas de forma sistêmica; os órgãos padronizam a norma e mandam para prefeitura, a mesma devolve todas as informações que foram solicitadas.

O processo de aplicabilidade das normas dentro da Prefeitura não é feito diretamente pelos envolvidos em sua administração, uma vez que essas normas são convergidas e repassadas, sendo de obrigatoriedade seu cumprimento, trazendo com ela uma forma mais clara e precisa de comparação para elaboração da destinação dos recursos para o próximo governo.

A prefeitura já está aplicando, em suas atividades, a convergência das normas, em especial a NBC TSP 01, que fala sobre a transação sem contraprestação. A mesma

não possui muitas concessões de bens e quando é feita alguma doação ou algum evento que gere recursos financeiros para prefeitura, todos os valores são devidamente registrados e conferidos. Além desse cuidado, na hora de realizar o cadastro dessa receita, a qual entra como recurso da prefeitura, é feita uma fiscalização, de três em três meses, pelo tribunal de contas, processo esse que antes era feito anualmente.

As receitas provenientes de transações sem contraprestação que ocorrem dentro da prefeitura são devidamente registradas no balanço patrimonial da entidade pública, ficando disponíveis no portal da transparência e, todo cidadão que possua o interesse de saber qual foi o montante arrecadado e para onde foi direcionada a receita, tem total acesso a essas informações. Os recursos advindos das transações sem contraprestação não têm nenhuma obrigatoriedade para um fim específico. Como esse recurso entra como sendo da prefeitura e não de uma transação sem contraprestação, a mesma decidirá o que é mais importante no momento e redirecionará a receita, para que seja cumprida uma obrigação imediata. Todas as receitas que entram ou saem da prefeitura são registradas de forma *on-line* e transmitidas para o órgão competente.

Conclusão

O presente artigo apresentou as mudanças que estão ocorrendo dentro da contabilidade pública, desde 2008, com a convergência, normatização e adequação de todos os órgãos públicos para estarem em consonância com os padrões internacionais. O intuito para essa padronização é de instituir uma orientação única onde todos os níveis do governo sigam as normas de forma correta e transparente.

Uma das grandes mudanças dentro desse cenário em constante evolução é o fato da inclusão do enfoque patrimonial, uma vez que somente questões orçamentárias eram contabilizadas e registradas, deixando de ser contabilizado, de forma correta, quando se tratava dos registros patrimoniais. As modificações trouxeram veracidade às informações divulgadas e a realidade financeira de cada administração pública.

Dentre as 33 (trinta e três) normas existentes, apenas 16 (dezesesseis) são vigentes no Brasil; dentre elas, a NBC TSP 01, que relata a importância da contabilização das transações sem contraprestação, em que seu objetivo é

demonstrar toda entrada de receita que resulta dessas transações as quais necessitam ser reconhecidas no momento em que ocorra o fato gerador, e na sua mensuração.

Através do estudo de caso, o pressuposto teórico não foi confirmado, pois as informações coletadas atestaram que, na prefeitura do Município de Birigui-SP, todos possuem conhecimento sobre o processo de convergência das normas e que a mesma vem ocorrendo dentro do seu âmbito público e toda a informação prestada pela prefeitura corresponde, de forma correta e verídica, com o que se é exigido por lei. Porém, a convergência das normas é realizada pelo ente federativo e já vem de forma correta e processada para que, assim, a prefeitura siga somente o que é exigido pelo governo, sendo registrada toda capitação de recursos recebidos por transações sem contraprestação e sua contabilização de forma correta como está descrito na norma.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Nilton de A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BUGARIM, Maria Clara C. **Resolução Conselho Federal de Contabilidade-CFC Nº 1.103 28.09.2007**. Disponível em: http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaoafc1103_2007.htm. Acesso em 19 de Março de 2018.

CARNEIRO, Juarez D; MAIOR, Verônica S; SOUZA, Luiz C de; GOMES, José L C; CORAZZA, Hélio J. **Contabilidade Aplicadas ao Setor Público**. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em 17 de Março de 2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC TSP 23: Receita de Transações sem Contraprestação (Tributos e Transferências)**. São Paulo. 2011

FRAGOSO, Adriana R. et al. **Normas Brasileiras e Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e o Desafio da Convergência: uma Análise Comparativa-IPSAS e NBCTSP**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília v.6, n. 4, p. 235-447, Dezembro 2008.

GIROTTTO, Maristela; SANTOS, Fabricio. **Plano de convergência na contabilidade pública prevê implantação de procedimentos ate 2021**. Disponível em:<<http://cfc.org.br/noticias/plano-de-convergencia-na-contabilidade-publicapreve-implantacao-de-procedimento-ate-2021>>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

MANTEGA, Guido. *et al.* **Nova Contabilidade e Gestão Fiscal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/PGE_CARTILHA_NovaContabilidade_GestaoFiscal.pdf/92871964-4c76-4d6a-bc11-80eaac9c46cd>. Acesso em 18 de Maio de 2018.

MOURA, thiago. **Resumo -TSP-01-Receita de Transação sem Contraprestação**. Disponível em: < <https://suficienciacontabil.com.br/2017/11/14/resumo-tsp-01receita-de-transacao-sem-contraprestacao>>; Acesso em 10 de agosto de 2018

OLIVEIRA, Juliana. **Publicadas Normas de Contabilidade Pública que Facilitarão o Controle Social**. Disponível em: <<https://cfc.org.br/noticias/entram-em-vigor-normas-de-contabilidade-publicaque-facilitara-o-controle-social>>. Acesso em 05 de julho de 2018.

TESOURO NACIONAL. **Orientação Técnica**. 2012.