

PATRIMÔNIO LÍQUIDO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE À LUZ DAS TEORIAS DE DIREITO DE PROPRIEDADE

Patricia Righetto

Graduanda em Ciências Contábeis pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Universidade de São Paulo

Endereço: Av. Luciano Gualberto, 908, prédio FEA 3 – Bairro: Cidade Universitária – São Paulo – SP

E-mail: patricia.righetto@usp.br

Telefone: (11) 98179-4037

RESUMO

A pesquisa busca investigar o significado do conceito de Patrimônio Líquido no contexto do setor público. Primeiro, são expostas as falhas de mercado apontadas por Giambiagi e as funções do governo apresentadas por Musgrave, na intenção de avaliar quais são os papéis executados pelo governo. Segundo, são explicadas as Teorias do Direito de Propriedade, na intenção de investigar qual é a compreensão mais adequada para as informações financeiras divulgadas por entidades governamentais, a partir dos supracitados papéis do governo. Por fim, promove-se uma análise dos três possíveis objetivos da informação contábil, que são expressar o custo dos serviços prestados, a capacidade operacional ou a capacidade financeira, contidos na Estrutura Conceitual, bem como relacionar cada um dos objetivos aos métodos de mensuração disponíveis para ativos e passivos. Deste modo, será possível avaliar se existem bases de mensuração mais adequadas para transmitir a informação que se pretende com o conceito de Patrimônio Líquido.

Palavras-chave: Patrimônio Líquido; setor público; Teorias do Direito de Propriedade; funções do governo; Estrutura Conceitual.

Área Temática: Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao Terceiro Setor.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é compreender a natureza do conceito de Patrimônio Líquido dentro do setor público. Esta pesquisa foi motivada por três fatores: (i) a apresentação do Balanço Geral da União no ano de 2015 com patrimônio Líquido negativo, (ii) a abordagem residual recebida pelo conceito de Patrimônio Líquido dentro da Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, e (iii) o fato de o setor público utilizar a mesma abordagem residual, apesar da falta da figura do dono.

Em primeiro lugar, desde 2008, o Brasil encontra-se em processo de convergência às normas internacionais de contabilidade, editadas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) da *International Federation of Accountants* (IFAC), processo que foi oficializado por meio da Portaria MF nº184, de 2008. As mudanças contábeis promovidas em decorrência deste fato levaram o Brasil a apresentar seu Balanço Geral da União (BGU) a partir de 2015 com “passivo a descoberto”, ou seja, Patrimônio Líquido negativo. Segundo

informe publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) esta inversão, que em 2015 chegava a cerca de R\$ 1,4 trilhão, ocorreu em consequência de três fatores: (i) o desconhecimento de crédito tributário a receber no valor de aproximadamente R\$ 1 trilhão; (ii) o reconhecimento de cerca de R\$ 56 bilhões de provisão de riscos fiscais referentes a ações judiciais nas quais a União figura como parte; e (iii) o reconhecimento de diversas obrigações não registradas anteriormente no BGU.

Em segundo lugar, de acordo com a Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público¹ (2016, p. 32, item 5.28) “a situação patrimonial é a diferença entre os ativos e passivos”. Mas essa definição não diz respeito diretamente à natureza do que é Patrimônio Líquido, pois o aborda como resíduo de dois outros conceitos, o de ativo e o de passivo, sendo o primeiro apresentado na Estrutura Conceitual (2016, p. 27, 29, item 5.6 e 5.14) como “recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado”, e o segundo como “obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade”.

Em terceiro lugar, temos o fato do Patrimônio Líquido também ser abordado de maneira residual dentro do setor privado, onde este conceito parece estar vinculado ao interesse dos sócios da entidade, que são os constituidores do capital social e, portanto, os donos. A figura do dono não parece adequada quando o assunto em questão é o setor público. Em suma, o conceito de Patrimônio Líquido recebe tratamento muito semelhante dentro dos setores público e privado, mesmo havendo esta relevante diferença que é a figura do dono.

Espera-se que a contribuição da presente pesquisa seja definir modos mais adequados de compreensão da natureza do Patrimônio Líquido dentro do setor público, evitando assim a ocorrência de más interpretações da informação, ou evidenciações e mensurações menos adequadas, que estejam em desacordo com as características qualitativas apresentadas na Estrutura Conceitual (2016, p. 18, item 3.2), sendo elas: relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade. Os profissionais da área devem almejar alcançar estas características, para que as informações financeiras sejam úteis aos usuários², neste caso, como se trata do setor público, dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG).

Esta pesquisa seguirá as seguintes etapas: na seção Fundamentação Teórica serão correlacionadas as funções exercidas pelo governo e três das Teorias do Direito de Propriedade, a fim de pensarmos, a partir dos papéis do governo, qual teoria melhor embasa a compreensão da informação produzida pelas entidades governamentais; na seção Procedimentos Metodológicos, pretendemos expor os métodos utilizados para abordagem das bases de mensuração contidas na Estrutura Conceitual; na seção Resultados, apresentaremos os objetivos possíveis da mensuração contábil e investigaremos se há algum conjunto de bases de mensuração que contribui para a compreensão do Patrimônio Líquido; por fim, na seção Considerações Finais, pretendemos integrar as teorias trabalhadas aos resultados obtidos.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Funções do Governo

¹ Sempre que nos referirmos novamente a esta norma, a chamaremos somente de Estrutura Conceitual.

² “[...] os RCPGs devem ser elaborados e divulgados, principalmente, para atender às necessidades de informações dos usuários dos serviços e dos provedores de recursos [...] Os membros do poder Legislativo são também usuários primários dos RCPGs”. (Estrutura Conceitual, 2016, p. 11, item 2.4).

Para entendermos a natureza do conceito de Patrimônio Líquido é preciso que compreendamos o que é e quais são as funções exercidas pela entidade emissora dessa informação. Vale ressaltar, contudo, que a maioria dos teóricos da área de finanças públicas e contabilidade pública não elaboram uma definição para governo, partem da sua existência e buscam explicar o papel que ele exerce, e é esse caminho que seguiremos.

Giambiagi, apesar de não se referir propriamente as funções do governo, toma-o como responsável por solucionar supostas falhas de mercado, que para o autor seriam: a) a existência de bens públicos, b) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais, c) as externalidades, d) os mercados incompletos, e) as falhas de informação, e f) a ocorrência de desemprego e inflação (GIAMBIAGI, 2011, p. 4).

Existem dois princípios básicos que devemos considerar ao pensar sobre bens e seu sistema de oferta, são eles: (i) o princípio de não-rivalidade, que trata de bens cujo consumo por um indivíduo ou grupo não culmina na diminuição dos benefícios disponíveis aos demais membros de um corpo social; (ii) o princípio da não-exclusão, que aborda a impossibilidade de se evitar que certo indivíduo ou grupo possa usufruir de determinado bem. A partir desses dois princípios são admitidos três tipos de bens: os bens privados, os bens públicos e os bens mistos.

Os bens privados, ofertados pelo mercado e que não atendem aos supracitados princípios, são bens – como, por exemplo, um carro - cujo usufruto por uma pessoa implica que outras não podem usufruí-lo, e seu consumo diminui os benefícios que estariam disponíveis para outros. Os bens públicos - como a defesa nacional ou a preservação de patrimônio histórico - não podem ser ofertados pelo sistema privado devido ao fato de que atendem a estes princípios e, por isso, é inviável atribuir um preço de oferta para este bem, uma vez que as pessoas tendem ou a subavaliar seu preço, ou agirem como “caronas”, isto é, não atribuem valor algum ao bem, mas obtém seus benefícios através do pagamento alheio. Por fim, os bens mistos, que normalmente atendem a estes princípios mas, por gerarem externalidades positivas, muitas vezes são incentivados via subsídios pelo governo, como é o caso da educação.

Os monopólios naturais são setores da economia em que, segundo Giambiagi, “os custos de produção unitários declinam conforme a quantidade produzida. Sendo assim, dependendo do tamanho do mercado consumidor dos bens desses setores, pode ser mais vantajoso haver apenas uma empresa produtora do bem em questão” (GIAMBIAGI, 2011, p. 6). Ainda que haja esta vantagem, os monopólios naturais representam um risco aos consumidores em geral, pois podem cobrar preços abusivos pelos produtos ou serviços que fornecem, tornando necessária a presença de um órgão regulador.

Diversas decisões econômicas tomadas por agentes do sistema de mercado produzem consequências que atingem, direta ou indiretamente, outros agentes. Chamamos estas consequências de externalidades, que podem ser positivas, como a produção de frutas e verduras orgânicas que por não utilizarem quaisquer agrotóxicos não poluem os lençóis freáticos ou o solo, ou negativas, como o descarte de produtos químicos no sistema fluvial.

Os mercados incompletos são motivados, principalmente, pela percepção de certo nível de risco por parte dos possíveis “ofertantes”, que estaria acima daquilo que eles consideram aceitável assumir. Giambiagi (2011, p. 7) caracteriza os mercados incompletos como sendo “bem/serviço [que] não é ofertado, ainda que o seu custo de produção esteja abaixo do preço que os potenciais consumidores estariam dispostos a pagar”. Podemos tomar como exemplo, segundo Giambiagi (2011, p. 7), o trabalho de coordenação de mercados de alta escala que envolvem a ordenação de setores prioritários como, por exemplo, a instalação rápida da indústria em países subdesenvolvidos que requer uma coordenação de vários agentes tais como outras empresas, bancos, agentes envolvidos em atividades produtivas, etc.

O governo assume o trabalho de coordenação porque as vezes o mercado privado não consegue fazer esse alinhamento de maneira eficiente.

Em teoria, um dos elementos constituintes de mercados perfeitamente competitivos é a inexistência de assimetria informacional, ou seja, todos os agentes econômicos detêm as mesmas informações. Na prática, os mercados não são perfeitamente competitivos, e as falhas de informação precisam ser corrigidas para que os agentes possam tomar decisões racionalmente. Giambiagi (2011, p. 8) defende que, somente a introdução de uma legislação que obrigue, por exemplo, as empresas a tornarem acessíveis certas informações, através de relatórios ou notas, pode minimizar esta falha.

Por fim, o último aspecto apontado é a existência de desemprego e inflação, a qual Giambiagi não se detém muito, reafirmando somente a incapacidade do sistema de mercado de solucionar estas questões.

As seis falhas de mercado indicadas por Giambiagi, vão ao encontro das funções do governo apresentadas por Musgrave. Segundo Musgrave (1973, p. 6-13), as funções do governo seriam: (i) função alocativa, que diz respeito ao fornecimento de bens públicos ou do processo pelo qual a totalidade dos recursos é dividida para utilização no setor público e no setor privado e pelo qual se estabelece a composição do conjunto dos bens públicos; (ii) função estabilizadora, que visa a manutenção de “um elevado nível de emprego, uma razoável estabilidade no nível de preços, o equilíbrio na balança de pagamentos e ainda uma taxa aceitável de crescimento econômico” (MUSGRAVE, 1973, p. 11); (iii) função distributiva, que busca ajustar a distribuição de renda e riqueza a fim de alcançar um estado considerado justo pela sociedade.

A função alocativa, como foi visto, pauta-se na figura dos bens públicos. O fornecimento destes bens representa um grande desafio pois, seria necessário determinar o tipo, a quantidade e o nível de contribuição de cada consumidor conforme o usufruto de seus benefícios. Mas, dada as características destes bens

“[...] um consumidor não tem motivos para se apresentar ao governo e declarar o valor que ele atribui aos serviços prestados pelo setor público, a menos que ele tenha certeza de que todos os demais membros da comunidade farão o mesmo. [...] As pessoas preferiram utilizar-se dos bens públicos sem pagar (na expectativa que “outros” contribuam para o governo).” (MUSGRAVE, 1973, p. 7)

Justamente por isso, o governo incumbe-se de ofertar estes bens, normalmente, através de administração direta, autarquias e fundações.

As questões de desemprego e inflação, por sua vez, são abarcadas pela função estabilizadora. Diversos fatores macroeconômicos, se não todos, são passíveis de flutuações que podem levar a cenários socioeconômicos indesejáveis. Na tentativa de prevenir contra estes cenários, ou melhorá-los, o governo intervém na macroeconomia de diversas maneiras. Para fins de exemplificação, as principais medidas contra desemprego e inflação envolvem a modificação do nível de demanda agregada. De acordo com Musgrave, ela é “[...] uma função das decisões de milhões [...] estas decisões por sua vez dependem de vários fatores, tais como renda presente e passada de cada unidade decisória [...] [mas] em qualquer período, o nível de dispêndios pode ser insuficiente” para garantir o pleno emprego ou o nível geral de preços (MUSGRAVE, 1973, p. 11). Mas, estes dois fatores, emprego e inflação, caminham em sentidos opostos e, por isso, as medidas para solução de ambos são opostas: o governo, quando deseja diminuir o desemprego, promove um incremento na demanda agregada e, quando deseja diminuir a inflação, executa políticas que reduzam a demanda. Essa

manipulação é feita, em geral, através do ajuste fiscal de alíquotas de impostos ou alterando o nível de dispêndios realizados para um dado valor da renda nacional³.

A terceira função exercida pelo governo, e que tem correspondente na ideia de externalidade de Giambiagi⁴, é a função distributiva. Segundo Musgrave, “a distribuição de renda [...] [tem] uma relação direta com a dotação de fatores de cada indivíduo e com os preços que estes fatores alcançam no sistema de mercado [...] é necessário lembrar que habilidades individuais diferem e, conseqüentemente, o mesmo ocorre com os salários” (MUSGRAVE, 1973, p. 9). Em suma, pessoas possuem habilidades diferentes, que são remuneradas de maneiras diferentes pelo mercado mas, além disso, existem outros dois fatores que agravam a desigualdade em uma sociedade: (i) a acumulação e transmissão de riqueza via herança; (ii) o preço dos fatores estabelecido pelo sistema de mercado pode ser diferente dos preços competitivos. Sabemos que a questão da desigualdade é delicada. Qualquer política pública que pretenda ajustá-la, acaba indo contra o princípio de eficiência que afirma que, a situação de bem-estar de uma sociedade só melhora se uma mudança consegue melhorar a posição de uma pessoa A sem prejudicar a posição de nenhuma outra, mas qualquer política de redistribuição implica a perda de renda ou riqueza por parte de alguém. Este princípio é apresentado por Musgrave e Giambiagi, sendo que este último chama-o de “Ótimo de Pareto”. Musgrave aponta três dos mecanismos que, segundo ele, favorecem a redistribuição

“(1) é um esquema de “transferências”, que combine imposto de renda elevado e subsídios para as famílias de baixo nível de renda. [...] (2) utilização de imposto de renda progressivo para o financiamento de serviços públicos, como por exemplo, programas de moradias populares. [...] (3) um conjunto de impostos e subsídios, sendo os primeiros aplicados àqueles bens consumidos pelas camadas superiores de renda, enquanto que os subsídios favoreceriam os bens de consumo popular”. (MUSGRAVE, 1973, p. 11)

Por fim, além das três funções admitidas por Musgrave, Rezende acrescenta mais uma: a função reguladora do governo. Esta função teria sido fruto de mudanças políticas e econômicas⁵, que levaram governos a repensarem atitudes e métodos empregados com outros governos e com sua própria população. Segundo Rezende (2001, p. 30), o governo deve “regular os novos mercados que emergirão do processo de privatização [...] [e] também, de regular outros aspectos importantes da vida econômica, em particular, os referentes às relações internacionais”. Esta atribuição do governo se relaciona a duas falhas de mercado apontadas por Giambiagi, os monopólios naturais e as falhas de informação, que seriam solucionadas, segundo o próprio Giambiagi, por meio de legislação.

2.2. Teorias do Direito de Propriedade

³ Dado o objetivo deste projeto de pesquisa, não vamos nos ater minuciosamente nas políticas estabilizadoras promovidas pelo governo, bem como suas possíveis conseqüências, que não necessariamente alcançam as soluções almejadas, podendo inclusive, promover outras distorções econômicas.

⁴ Apesar de haver correspondência entre a terceira função, apresentada por Musgrave, e a falha de mercado externalidade, apresentada por Giambiagi, optamos por não adentrar na explicação desta relação, uma vez que ela é extensa e poderia nos desviar do objetivo final deste projeto de pesquisa.

⁵ Dentre as mudanças políticas e econômicas, Rezende (2001, p. 30) menciona que “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 situam as estratégias de desenvolvimento dos países da região”.

Até aqui foram definidos os papéis executados pelo governo, que constituem a primeira parte do caminho que almeja compreender o que é Patrimônio Líquido. Agora, vamos expor a segunda parte deste caminho, que são as Teorias do Direito de Propriedade. A literatura traz diversas teorias mas, dado os fins desta pesquisa, nos concentraremos em três: a Teoria do Proprietário; a Teoria da Entidade; e a Teoria do Fundo.

Dentre as três teorias supracitadas, nós começaremos pela Teoria do Proprietário. Most, que denomina as Teorias do Direito de Propriedade de Teorias Comportamentais da Contabilidade, afirma que a Teoria do Proprietário é aquela que “busca explicar o conteúdo e os princípios de mensuração subjacentes às demonstrações financeiras partindo do dono da empresa como centro da contabilidade”. (MOST, 1982, p. 50). Littleton (1933, p. 26-27) vai mais longe ao dizer que a figura do dono é o fundamento do método de partidas dobradas criado por Luca Pacioli, que é considerado o pai da contabilidade moderna, ou seja, a contabilidade teria sido criada partindo do ponto de vista do proprietário, isso significa que, os ativos eram tomados como pertencentes ao proprietário, os passivos eram suas obrigações, e o objetivo da contabilidade seria apenas o de, como reitera Kam (1986, p. 303, tradução nossa), “determinar o patrimônio líquido do dono do negócio”.

Neste sentido, Hendriksen (2015, p. 466) afirma que o papel desempenhado pelas “receitas são aumentos da propriedade e as despesas representam diminuições. Assim, o lucro líquido, ou seja, a diferença entre receitas e despesas, vai diretamente aos proprietários e representa um aumento de sua riqueza”, e a equação que expressaria a essência desta teoria seria: $Ativo - Passivo = Patrimônio Líquido$. De fato, vários conceitos existentes na contabilidade são advindos desta teoria, podemos citar como exemplo o método de equivalência patrimonial que é usado nas demonstrações individuais de empresas para registrar investimentos não consolidáveis em subsidiárias, e que pauta-se no reconhecimento de que o montante investido pertence a empresa investidora; de acordo com Kam (1986, p. 304), o fato de os juros sobre dívidas e os impostos sobre os lucros serem tomados como despesas, e os salários pagos aos donos, quando isso acontece, não serem considerados despesas, são outros indícios dessa influência.

Notamos que a definição de Patrimônio Líquido contida na Estrutura Conceitual, como sendo a diferença entre ativos e passivos, é fruto da Teoria do Proprietário. Porém, essa teoria, que hoje é empregada principalmente para a compreensão de pequenas e médias empresas, cuja gestão é feita pelos próprios donos ou sócios, não é adequada para compreensão deste conceito no contexto do setor público, pois a relação governo e sociedade não é uma relação do tipo empresa e proprietário. A sociedade não faz aportes voluntários de dinheiro como investimento no governo, afinal os impostos e contribuições não são voluntários; portanto, cada indivíduo não espera lucros e retornos proporcionais ao valor contribuído, nem há distribuição de dividendos periódica; os lucros acumulados, não representam um aumento direto da riqueza de cada cidadão. Em suma, esta teoria mostra-se inadequada para a compreensão do significado de Patrimônio Líquido no setor público.

A Teoria da Entidade⁶ baseia-se na ideia de que a empresa é um entidade com personalidade própria, ou seja, “os fundadores e proprietários não são necessariamente identificados com a existência da empresa” (HENDRIKSEN, 2015, p. 467). Kam aprofunda o tema, alegando que existem duas visões diferentes da Teoria da Entidade, seriam elas: (i) a

⁶ A Teoria da Entidade foi criada em um contexto histórico onde, com o surgimento das grandes corporações e o desenvolvimento da compreensão jurídica a respeito dos direitos e deveres das empresas, questionamentos começaram a ser feitos à Teoria do Proprietário. Como juridicamente a firma passou a ser vista como responsável por todas as transações que realizava, e os sócios não respondiam as obrigações da empresas com seus patrimônios pessoais, a entidade passou a ser vista como ente independente da vida daqueles que primeiro lhe fizeram aporte de capital.

versão tradicional, que “vê os negócios da firma como uma operação para o benefício dos acionistas, que fornecem fundos para a entidade” (KAM, 1986, p. 306, tradução nossa); e (ii) a versão mais recente, que admite que a entidade desenvolve “um negócio para si mesma, e está interessada na sua própria sobrevivência” (KAM, 1986, p. 306, tradução nossa). Podemos notar que, na versão tradicional, os acionistas⁷ são tomados como “associados” no negócio, em contrapartida, na versão mais recente, os acionistas são tratados um pouco como estranhos a entidade. Diferentemente da Teoria do Proprietário, a Teoria da Entidade é, geralmente, aplicada a grandes corporações, empresas de capital aberto, isso porque a figura do dono perde força quando uma entidade tem milhares de donos com parcelas pequenas do capital.

A mudança de foco implica também uma mudança de concepção a respeito dos elementos constituintes de um balanço patrimonial. Hendriksen explica que, para a Teoria da Entidade, “passivos [...] são as obrigações específicas da empresa, e os ativos representam os direitos da empresa de receber bens e serviços e outros benefícios específicos” (HENDRIKSEN, 2015, p. 467). Kam completa afirmando que “receita é definida como o ingresso de ativos devido a transações realizadas pela firma com relação a seus produtos [...] [e] despesa está relacionada ao custo dos ativos e outros serviços consumidos pela firma para criar receitas para o período” (KAM, 1986, p. 308, tradução nossa). Por fim, o lucro é concebido como um aumento do patrimônio da entidade em si⁸. A equação que reflete a essência dessa teoria é: $Ativo = Passivo + Patrimônio Líquido$

O *Financial Accounting Standards Board* (FASB), em seu *Statement of Financial Accounting Concepts No. 4*, apresenta as características que diferenciam entidades governamentais e sem fins lucrativos de organizações privadas, que podem nos ajudar a pensar se a Teoria da Entidade é adequada ou não para ser aplicada ao setor público. As características são

“[1] Recebimento de montantes significativos de recursos de fornecedores de recursos que não esperam receber qualquer reembolso ou benefício econômico proporcional aos recursos fornecidos; [2] Propósitos operacionais que são outros além de fornecer bens e serviços com um lucro ou lucro equivalente; [3] Ausência de interesses de propriedade definidos que podem ser vendidos, transferidos ou resgatados ou que expressem o direito a uma parte de uma distribuição residual de recursos no evento de liquidação da organização.” (FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, 1980, p. 6, tradução nossa)

É possível pensar que uma entidade governamental possa ser considerada como detentora de uma personalidade própria, distinta da vida daqueles que a criaram ou que primeiro aplicaram recursos financeiros nela. Porém, dado o que foi exposto, percebemos que ela diverge da entidade para a qual foi elaborada a Teoria da Entidade. As entidades governamentais, diferentemente das grandes corporações, recebem um montante significativo de recursos fruto de impostos e contribuições pagos pela sociedade. Estes contribuintes não são equiparáveis a credores e acionistas pois, de acordo com a primeira característica apontada pelo *Financial Accounting Standards Board* e como já foi exposto em resposta à Teoria do Proprietário, esses contribuintes não podem esperar receber qualquer reembolso ou retorno econômico proporcional ao que foi entregue ao governo. Além disso, as entidades

⁷ Segundo Kam, (1986, p. 307, tradução nossa) “ações representam direitos ou reivindicações sobre os ativos da entidade”.

⁸ A distribuição de dividendos, para a Teoria da Entidade, tem a mesma natureza que o pagamento de juros. Acionistas e credores são encarados como fornecedores de fundos que recebem pagamentos periódicos em contrapartida ao serviço prestado.

governamentais não fazem parte do sistema de mercado competitivo, eles não buscam a própria sobrevivência⁹, o que fica claro com a segunda característica apontada pois, elas tem outros objetivos além de ofertar bens e serviços com lucros, ou seja, não é possível afirmar que o objetivo último do governo seja obter lucros. Vemos que a Teoria da Entidade mostra-se compatível com entidades governamentais, apesar destas entidades não corresponderem exatamente àquelas que foram pensadas no momento em que a Teoria da Entidade foi criada. Faz-se necessário então continuar nossa investigação, para avaliarmos se há outra teoria mais adequada para ser aplicada ao setor público do que a Teoria da Entidade.

Historicamente, a Teoria do Fundo surge como uma oposição às Teorias da Entidade e do Proprietário, criticadas pelo criador da Teoria do Fundo, William Vatter, “[...] porque ele acredita que a perspectiva pessoal leva a interpretações e métodos específicos de avaliação” (KAM, 1986, p. 310, tradução nossa). Segundo Vatter (1947, p. 7, tradução nossa), “A fraqueza nessas bases personalizadas para a contabilidade é que o conteúdo do relatório tenderá a ser afetado por analogias pessoais, e questões serão decididas não por considerarem a natureza dos problemas, mas [por se basearem] sobre alguma extensão da personalidade.”

Ao explicar a Teoria do Fundo, Kam começa afirmando que

“Um fundo é [1] uma unidade de operações, [2] um centro de interesse, [3] com um propósito específico ou conjunto de atividades, [4] consistindo de ativos e ações. [...] [5] Ele está livre das atitudes sobre avaliações ou a forma e conteúdo das demonstrações financeiras que rastejam em uma teoria baseada em personalizações.” (KAM, 1986, p. 310, tradução nossa)

Esses cinco aspectos apontados por Kam demonstram a primeira das duas características fundamentais da Teoria do Fundo: todo fundo tem uma finalidade. Hendriksen ao analisar o significado dos elementos constituintes do balanço patrimonial para esta teoria, expõe a segunda característica fundamental do fundo:

“Ativos representam serviços possíveis ao fundo ou unidade operacional. Os passivos representam restrições a ativos específicos ou gerais do fundo. O capital investido representa restrições legais ou financeiras ao uso dos ativos; [...] As apropriações de lucros retidos representam restrições impostas pela administração, pelos credores, ou exigências legais. [...] Assim, todos os direitos representam restrições impostas por considerações legais, contratuais, gerenciais, financeiras ou de justiça.” (HENDRIKSEN, 2015, p. 470)

Em complemento a esta exposição, Kam (1986, p. 311, tradução nossa) diz que receitas “representam um aumento nos ativos dentro do fundo que são completamente livres de restrições de capital, a não ser a restrição final imposta pelo capital residual” e as despesas “representam a liberação de serviços para designados propósitos especificados no objetivo do fundo”. Podemos perceber que a segunda característica fundamental do fundo são as

⁹ O termo sobrevivência está sendo aqui empregado no mesmo sentido do mercado competitivo privado, ou seja, como sinônimo de produção de lucro que é o principal meio de subsistência de uma empresa privada. Entidades governamentais tem sim preocupação com sua saúde financeira e, em um sentido diferente, com sua sobrevivência, pois um governo demasiado endividado, com receitas arrecadadas insuficientes, etc, enfrentará problemas no momento de exercer sua função. Podemos tomar como exemplo o atual Estado do Rio de Janeiro que declarou estado de calamidade pública financeira, e agora enfrenta diversos problemas em relação ao fornecimento de produtos e serviços à sua população. Ainda assim, o objetivo último de uma entidade governamental não é o lucro.

restrições ao uso dos ativos, restrições que, como foi exposto por Hendriksen, podem ser de várias naturezas como contratuais, gerenciais, financeiras, etc. Por isso a equação essencial desta teoria é posta como: *Ativos = Restrições ao uso de Ativos*.

A Teoria do Fundo apresenta algumas peculiaridades, Kam (1986, p. 311-312) explica que Vatter não confiava no conceito de lucro, pois acreditava que os contadores enfatizavam demais essa conta, que nem mesmo conseguia satisfazer todas as demandas postas sobre ela. Ele também considerava o balanço patrimonial como uma “declaração de inventário” dos ativos e das restrições postas sobre eles e defendia a criação de uma demonstração que substituísse a demonstração de resultados, em que a informação fosse reportada de tal maneira que, qualquer usuário que desejasse, poderia calcular os lucros da entidade conforme seus próprios interesses.

Se retomarmos o que foi exposto até aqui, verificamos que a Teoria do Fundo parece aplicar-se de maneira mais adequada ao setor público do que a Teoria da Entidade. As funções do governo apontadas por Musgrave e Rezende, podem ser interpretadas como o propósito, a finalidade do fundo que seria a reunião de todos os ativos e suas restrições. O problema existente com as personalizações do governo parece ser resolvido; e a característica de não estar voltado para a produção de lucros encontra correspondência nesta teoria. Dada a nossa discussão até o presente momento, o Patrimônio Líquido parece representar uma restrição ao uso ativos e não, como afirma a Estrutura Conceitual, somente um valor residual. Nas próximas seções, analisaremos os objetivos possíveis da mensuração contábil e as bases de mensuração de ativos e passivos mais adequadas para cada objetivo, bem como avaliaremos se algum destes objetivos mostra-se mais útil para a compreensão do conceito de Patrimônio Líquido.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A investigação promovida ao longo da Fundamentação Teórica nos mostrou que, dada as funções exercidas pelo governo, as teorias que mais auxiliam em sua compreensão são a Teorias da Entidade e a Teoria do Fundo. Mas apenas isso não é suficiente para compreendermos o conceito de Patrimônio Líquido, porque ele se expressa como uma conta que compõe o balanço patrimonial e por isso, a avaliação dos métodos utilizados para sua mensuração podem nos ajudar a alcançar nosso objetivo.

Até o presente momento, realizamos uma pesquisa bibliográfica para construir nossa fundamentação teórica. De acordo com Silva, este método reúne as fontes teóricas publicadas em livros, periódicos, revistas, artigos científicos e outros modelos de trabalhos acadêmicos, a fim de discutir tema e problema da pesquisa em questão (SILVA, 2003, p. 60). Nesse sentido, foi utilizado o roteiro sugerido por Ferrari:

- Levantamento de publicações sobre o assunto nas bibliotecas;
- Seleção de fontes de referência (índices, bibliografia, etc.);
- Consulta a dicionários técnico-científicos;
- Consultas pessoais a estudiosos e especialistas sobre o assunto;
- Pesquisa bibliográfica propriamente dita (FERRARI, 1982, p. 210).

Para promovermos a avaliação dos métodos de mensuração, tomaremos por base a Estrutura Conceitual aplicada ao setor público. Sobre ela será utilizado o método de análise de

documentos ou análise de conteúdo, que consiste “no exame sistemático de informes ou documentos como fontes de dados” (SALOMON, 2010, p. 161). Esse exame se dará em duas em duas etapas: (i) será exposto os objetivos da mensuração contábil no setor público, e será avaliado se algum destes objetivos relaciona-se com a compreensão que a Teoria do Fundo dá à informação contábil e (ii) serão apuradas as bases de mensuração para ativos e passivos que poderiam ser considerados mais adequados àquele objetivo.

4. RESULTADOS

A Estrutura Conceitual inicia sua exposição acerca das bases de mensuração para ativos e passivos, estabelecendo três objetivos da mensuração contábil que, em conjunto, satisfariam as demandas de informação dos usuários dos RCPG. São elas:

- (a) o custo dos serviços prestados no período, em termos históricos ou atuais; (b) a capacidade operacional – a capacidade da entidade em dar suporte à prestação de serviços no futuro por meio de recursos físicos e outros; e (c) a capacidade financeira – a capacidade da entidade em financiar as suas próprias atividades.

Destes objetivos, aquele que mais parece se relacionar com a Teoria do Fundo, que foi a Teoria considerada mais adequada para compreender as informações do setor público, é o objetivo que visa a informação acerca da capacidade operacional. A Teoria do Fundo possui, como exposto, duas características básicas: uma finalidade e a perspectiva de que existem dois elementos fundamentais nas demonstrações financeiras, os ativos e as restrições ao uso dos ativos. É possível, por este motivo, afirmar que a Teoria do Fundo tem como objeto fundamental os ativos, que são também o centro da informação acerca da capacidade operacional. A capacidade operacional expressa a capacidade de a entidade prestar serviços no futuro por meio de recursos físicos e outros, ou seja, refere-se a quantas unidades de serviços a entidade consegue oferecer a partir dos ativos que detém. Em suma, a capacidade operacional concentra-se, igualmente, na figura dos ativos da entidade.

Dito isto, podemos inferir que as bases de mensuração para ativos e passivos que forem mais adequadas do ponto de vista deste objetivo da mensuração, poderiam ser mais adequadas no momento de se mensurar o Patrimônio Líquido que, em termos de registro contábil, é calculado de modo residual.

A Estrutura Conceitual (2016, p. 36-37) apresenta as seguintes bases de mensuração para ativos e passivos:

Quadro 1 – Resumo das bases de mensuração dos ativos

Base de mensuração	Entrada ou saída	Observável, ou não, no mercado	Específica, ou não, à entidade
Custo histórico	Entrada	Geralmente observável	Específica para a entidade
Valor de mercado (quando o mercado é aberto, ativo e organizado)	Entrada e saída	Observável	Não específica para a entidade
Valor de mercado (em mercado inativo)	Saída	Depende da técnica de atribuição de valor	Depende da técnica de atribuição de valor
Custo de reposição ou	Entrada	Observável	Específica para a

substituição			entidade
Preço líquido de venda	Saída	Observável	Específica para a entidade
Valor em uso	Saída	Não Observável	Específica para a entidade

Quadro 2 – Resumo das bases de mensuração dos passivos

Base de mensuração	Entrada ou saída	Observável, ou não, no mercado	Específica, ou não, à entidade
Custo histórico	Entrada	Geralmente observável	Específica para a entidade
Custo do cumprimento da obrigação	Entrada	Não observável	Específica para a entidade
Valor de mercado (quando o mercado é aberto, ativo e organizado)	Entrada e saída	Observável	Não específica para a entidade
Valor de mercado (em mercado livre)	Saída	Depende da técnica de atribuição de valor	Depende da técnica de atribuição de valor
Custo de liberação	Saída	Observável	Específica para a entidade
Preço presumido	Entrada	Observável	Específica para a entidade

Dentre as bases de mensuração para ativos apresentadas acima, aquelas que podem ser consideradas adequadas para a capacidade operacional são: custo histórico, custo de reposição ou substituição e o valor de mercado. O custo histórico é adequado nas circunstâncias em que o ativo foi adquirido em transação com contraprestação pois, no momento da aquisição do ativo, ou mesmo de seu desenvolvimento, o potencial de geração de serviços dele é expressado pelo seu custo de aquisição, inclusive pode ser superior a este custo. Desse modo, depreciações ou amortizações promovidas sobre este ativo, demonstram quanto de seu potencial de serviços foi consumido e, portanto, o valor pelo qual estará registrado no balanço permanecerá refletindo este potencial (ESTRUTURA CONCEITUAL, 2016, p. 39).

O custo de reposição ou substituição também é considerado adequado, pois, baseia-se no valor atual dos ativos e no potencial de geração de serviços daquele ativo para a entidade. Por fim, temos o valor de mercado que é útil na medida em que o valor de mercado do ativo mantido pela entidade para a geração de serviços, reflete esse mesmo potencial de serviços.¹⁰

Diferentemente dos ativos, entretanto, a Estrutura Conceitual, no momento de apresentação das bases de mensuração dos passivos, não as traz divididas conforme cada um dos objetivos da mensuração contábil, nem demonstra sua adequabilidade ou não na transmissão do tipo de informação correspondente a cada objetivo. Acreditamos que isto se dá devido a existência de diversos tipos de passivos diferentes, e seu melhor modo de mensuração correspondente depende, não apenas do tipo de passivo, mas também das condições em que foi estabelecido e das obrigações que derivou para a companhia. Sendo assim, não é possível apresentarmos quais bases de mensuração dos passivos mais se

¹⁰ Destes métodos de mensuração, o único cujo princípio torna-o plenamente adequada ao objetivo da capacidade operacional é o custo de reposição ou substituição. Todos os outros métodos são adequados sob determinadas circunstâncias ou não são adequados. Julgou-se relevante trazer apenas os métodos adequados, e aqueles adequados em suas condições próprias.

adequam ao objetivo da capacidade operacional. Contudo, isto não parece prejudicar nossa exposição, uma vez que, os passivo estão contidos dentro do tipo de elemento que a Teoria do Fundo denomina de restrições ao uso dos ativos. Essas restrições englobam tudo aquilo que não é passivo dentro do Balanço Patrimonial de uma companhia, e podem ser de diferentes naturezas: legais, financeiras, jurídicas, etc. A impossibilidade de classificação dos passivo conforme seu objetivo, não constitui assim, fator prejudicial, pois são considerados restrições ao uso de ativos e esse elemento é tratado de maneira indiscriminada dentro da Teoria do Fundo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo investigar o significado do conceito de Patrimônio Líquido no contexto do setor público. A partir de uma investigação teórica acerca das funções do governo, observamos que a Teoria do Direito de Propriedade mais adequada para a compreensão da informação financeira divulgada pelo setor público, é a Teoria do Fundo. E, segundo esta teoria, o Patrimônio Líquido deve ser compreendido como uma restrição ao uso de ativos e não, como está exposto na Estrutura Conceitual, como apenas um valor residual.

Por um lado, não foi possível admitir a Teoria do Proprietário como adequada porque no setor público não está presente a figura do proprietário, seja único, sócio ou acionista. Nem mesmo os contribuintes involuntários, os pagadores de impostos, podem ser tomados como donos, uma vez que eles não tem o direito de reivindicar retornos equivalentes ao valor investido. Além disso, a geração de riqueza na forma de lucro, essencial do ponto de vista do proprietário, não é o objetivo fundamental de entidades governamentais. Por outro lado, não pudemos tomar a Teoria da Entidade como adequada porque isso resultaria em assumir o mesmo ponto de vista personalístico existente na Teoria do Proprietário, o que poderia levar a uma avaliação enviesada das informações financeiras. Em adição a isto, temos também aqui o problema do lucro, que é tomado como o principal objetivo da entidade.

Espera-se que esta pesquisa contribua para a produção de um informação contábil ainda mais convergente às características qualitativas conforme expostas na Estrutura Conceitual. Também espera-se que o produtor desta informação tome consciência que as bases de mensuração que atendam ao objetivo da capacidade operacional são úteis para uma mensuração e evidenciação mais apropriadas do patrimônio Líquido.

REFERÊNCIAS

BANDY, G. *Financial Management and Accounting in the Public Sector*. New York: Routledge, 201

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público*. Brasília: 2016. Disponível em:<chrome-extension://gbkeegbaiigmenfmjfelcdgdpimamgkj/views/app.html>.

FERRARI, Alfonso Trujillo. *Metodologia da Pesquisa Científica*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. *Statement of financial accounting concepts no. 4 - Objectives of financial reporting by nonbusiness organizations*. Norwalk, 1980.

GIAMBIAGI, F., ALÉM, A. C. D. *Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil* (4a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HENDRIKSEN, E. S., VAN BREDA, M. F. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2015.

IUDÍCIBUS, S. *Teoria da contabilidade* (9a ed.). São Paulo: Atlas, 1997.

KAM, V. *Accounting theory*. United States of America: John Wiley & Sons, 1986.

LITTLETON, A. C. *Accounting evolution to 1900*. United States of America: American Institute Publishing Co., 1933.

MOST, K. S. *Accounting theory*. United States of America: Grid Publishing, 1982.

MUSGRAVE, R. A. *Teoria das finanças públicas: Um estudo da economia governamental*. São Paulo: Atlas, 1973.

MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

RECK, J. L.; LOWENSOHN, S. L. et al. *Accounting for Governmental & Nonprofit Entities*. New York: McGraw-Hill Education, 2016.

REZENDE, F. A. *Finanças públicas* (2a ed.) São Paulo: Atlas, 2001.

SALOMON, Délcio Vieira. *Como fazer uma monografia*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SECRETÁRIA DO TESOUREO NACIONAL. *Reformas contábeis no setor público brasileiro – O caso prático da inversão do patrimônio líquido no Governo Federal*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/337275/Artigo+BGU+Patrim%C3%B4nio+L%C3%ADquido/92a422ae-d6ec-4b0-39937493b282a2475>>.

_____. *Balanço Geral da União – Demonstrações contábeis consolidadas da união 2015*. Brasília. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/Balan%C3%A7o-Geral+da+Uni%C3%A3o+2015.pdf/fc841e25-f9d1-4ac5-86fe-2fdae00b34f8>>.

_____. *Balanço Geral da União – Demonstrações contábeis consolidadas da união 3º tri. de 2016*. Brasília. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/DCON+2016+T3.pdf/5a4b3a37-044e-4588-97f3-b97a69770583>>.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. *Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2003.

VATTER, W. *The fund theory and its implications for financial reports*. University of Chicago, 1947.

