

## **Matriz de Saldos Contábeis (MSC): Estudo do Processo de Implantação das Novas Informações para Prestação de Contas no Setor Público**

**MARIA FERNANDA MURÇA MACHADO**

*Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)*

**CARLOS RENATO THEÓFILO**

*Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)*

### **Resumo**

Este trabalho objetivou analisar os desafios da implantação da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e seus reflexos sobre a transparência das informações de prestação de contas dos municípios da microrregião de Montes Claros. Não foi encontrado trabalho científico que versa sobre a MSC, o que reforça a originalidade e contribuição deste estudo. A fundamentação do trabalho se concretiza a partir dos conceitos de transparência e prestação de contas, pois condizentes com a proposta da MSC. A metodologia é qualitativa, com emprego da estratégia de pesquisa de estudo de caso, tendo sido realizadas entrevistas semiestruturadas com contadores responsáveis pelos municípios estudados, análise de documentos dos relatórios de prestação de contas e observação. A ênfase da análise de dados, como condizente com os estudos qualitativos, privilegiou a compreensão do fenômeno. Os resultados demonstraram que dois terços dos respondentes revelaram não possuir conhecimento a respeito da implantação da MSC, nem do seu envio mensal, que é obrigatório. Chama-se atenção para isso, pois ao implantar a MSC, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) buscou introduzir uma ferramenta para transparecer os demonstrativos contábeis e fiscais de forma que todos os usuários da contabilidade tivessem acesso às prestações de contas dos municípios. Outro aspecto dos resultados envolve o fato de que, em razão do estágio do processo de implantação da MSC, as informações dos relatórios que são preenchidos através da Matriz ainda não estão disponíveis à população, apenas aos profissionais envolvidos com sua preparação e envio. A análise qualitativa permitiu, na busca de compreensão do fenômeno, elencar diversos aspectos importantes, atinentes ao conhecimento sobre a MSC, dificuldades de implantação e sugestões de melhorias. O que é uma contribuição de grande importância para a discussão dessa ferramenta por meio da qual o governo visa melhorar as informações prestadas, para que elas sejam mais transparentes.

**Palavras chave:** Matriz de Saldos Contábeis; Transparência, Prestação de contas.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federativa do Brasil de 1988 estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo, ressalvadas as que têm sigilo do Estado. Destaca-se, nesse sentido, a Lei da Transparência – Lei Complementar 131/2009, que determina a disponibilização, em tempo real, das informações de execução orçamentária e financeira da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A necessidade de prestar contas das verbas públicas é uma realidade nesse contexto. A prestação de contas está ligada à transparência da gestão pública, como e se foram utilizados os recursos de maneira adequada. A tendência tem sido de um crescente interesse da população sobre se os gestores públicos estão administrando os recursos apropriadamente.

Com o propósito de aprimorar a prestação de contas, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) criou a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), instituída pela Portaria STN n. 549, de 07 de agosto de 2018, visando a adoção de padrões internacionais, além de melhorar a confiabilidade dos dados contábeis, as informações repassadas à sociedade, o alinhamento das instituições e dos sistemas de informações contábeis e fiscais do setor público. A MSC resume-se em uma estrutura padronizada para a transparência das informações contábeis, orçamentárias e fiscais.

A Matriz de Saldos Contábeis busca uma melhoria na recepção das informações contábeis e fiscais para o público em geral. Possui como base o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que é utilizado por toda a federação e considerado um avanço na Contabilidade Pública, na uniformização das práticas contábeis.

A MSC permite que os entes enviem os saldos e movimentações das contas, além das informações auxiliares que permitem a elaboração dos principais demonstrativos contábeis e fiscais, sendo dividida em dois tipos: MSC agregada, que deve ser enviada mensalmente e MSC de encerramento, no final do exercício. Após a exigência de envio obrigatório, o ente da Federação que não cumprir ficará impedido de receber as transferências voluntárias e contratar operações de crédito.

A Matriz de Saldos Contábeis está apta a representar informações detalhadas extraídas diretamente da contabilidade dos entes, evitando possíveis falhas no processo de preenchimento dos relatórios contábeis e demonstrativos. Essa estrutura reúne uma relação de rubricas contábeis e de informações complementares, semelhante a um balancete de verificação.

A MSC passou a vigorar em julho de 2019 e ainda está em fase de implantação. A STN está em constante divulgação de portarias, cartilhas e materiais diversos como vídeos, para orientar e esclarecer acerca da Matriz de Saldos Contábeis, com as principais informações sobre a MSC, sua fundamentação legal, quem deve enviar e demais características importantes para o profissional de contabilidade pública nos municípios, estados e também na esfera federal. O objetivo é ajudar e apoiar os entes públicos nesse processo, que é uma exigência para todos os entes da Federação Brasileira. Ainda assim, e mesmo a exigência de envio da matriz tendo sido adiada por mais de um ano, são noticiadas dificuldades para a efetivação de sua implantação.

Dada a importância dessa nova estrutura padronizada, haja vista as dificuldades na implantação, ainda em processo, surgiu o interesse de estudá-la e entender as melhorias e dificuldades encontradas durante e após ser vigorada, uma vez que, por se tratar de uma inovação da STN para a prestação de contas públicas, é de exímia importância para todos os usuários da contabilidade, principalmente para a sociedade, pois a MSC busca melhorar a transparência das informações.

Em vista dessas questões, o problema de pesquisa que se busca responder com este estudo é: Como tem se processado a implantação da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e

quais seus reflexos sobre a transparência das informações e prestação de contas dos municípios da microrregião de Montes Claros? O objetivo geral é de analisar como tem se processado a implantação da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e seus reflexos sobre a transparência das informações e a prestação de contas dos municípios da microrregião de Montes Claros. E os objetivos específicos são: buscar conhecimento sobre o processo de implantação da MSC nos municípios da microrregião de Montes Claros; e identificar os reflexos de sua implantação nas informações prestadas pelos municípios dessa microrregião.

A mesorregião Norte de Minas é, segundo dados do IBGE (2017), composta de oitenta e nove municípios que são divididos em sete microrregiões. Montes Claros é o maior município da Mesorregião, polo da microrregião de Montes Claros, que agrega 22 outros municípios. A escolha da microrregião para desenvolvimento do estudo se deve à acessibilidade aos contadores responsáveis pelas contas públicas dessas unidades da federação para aplicação das entrevistas, além do acesso a relatórios emitidos com base na MSC por esses municípios.

Não foi encontrado trabalho científico sobre a Matriz de Saldos contábeis, provavelmente em razão de ser recente, o que confere originalidade e importância a este estudo. Na pesquisa de estudos afins, há trabalhos que tangenciam o tema, como: Brandalise, Fela e Zamin (2009) verificam como os contadores estão utilizando as informações geradas pela contabilidade pública para a tomada de decisões; Oliveira (2015) avalia as causas das ocorrências de erros recorrentes no setor de contabilidade pública; Calegari, Righes, Bortoluzzi e Schivirck (2015) discorrem sobre as vantagens e dificuldades na adequação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP); Santos e Castro (2015) analisam como a Contabilidade Aplicada ao setor público pode auxiliar o gestor na tomada de decisões; Sedyama, Aquino e Lopes (2017) analisam a primeira fase da reforma da contabilidade no setor público; Santos (2018) relaciona o nível de divulgação das informações contábeis de acordo com as mudanças ocasionadas pela adoção das NBCASP.

Como contribuição deste estudo espera-se alcançar um melhor entendimento a respeito da Matriz de Saldos Contábeis, uma vez que, nos dias atuais a prestação de contas é uma exigência social da população, que requer um melhor planejamento e efetividade das ações da gestão municipal. E para que esse entendimento seja obtido, faz-se a necessidade de estudar e analisar os novos mecanismos criados pelo governo no esforço de se obter de forma mais eficiente a transparência das informações. Assim, busca-se o estudo da MSC não apenas como um instrumento de direcionamento administrativo, mas sim, como uma diretriz de responsabilidade fiscal, legal e social da gestão dos entes públicos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

No Referencial Teórico se discute sobre Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, Transparência, Prestação de Contas e Matriz de Saldos Contábeis.

### 2.1 Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

Com o objetivo de uniformizar as práticas contábeis, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em conjunto com o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis (GTCON), elaborou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), por meio do qual se buscou adequar as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) aos padrões internacionais de Contabilidade do Setor Público e às regras e procedimentos de Estatísticas de Finanças Públicas reconhecidas por organismos internacionais.

O PCASP é formado por uma relação padronizada de contas apresentada em conjunto com atributos conceituais, que permite a consolidação das Contas Públicas Nacionais, conforme determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n.

101/2000. O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) reforça que o PCASP tem por objetivo “adaptar-se, tanto quanto possível, às exigências dos agentes externos, principalmente às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NICSP)”.

O PCASP é dividido em oito contas, sendo 1 (ativo), 2 (passivo), 3 (Variação Patrimonial diminutiva), 4 (Variação Patrimonial Aumentativa), 5 (Controles da Aprovação do Planejamento e Orçamento), 6 (Controles da Execução do Planejamento e Orçamento), 7 (Controles Devedores) e 8 (Controles Credores).

De modo específico e objetivo, o PCASP visa:

- a) atender às necessidades de informação das entidades do setor público;
- b) cumprir a legislação vigente (Lei nº 4.320/1964, Lei nº 6.404/1976 e Lei Complementar nº 101/2000) e as Normas Aplicadas ao Setor Público (NBCASP);
- c) possibilitar a implantação de rotinas contábeis que venham a convergir, no médio e longo prazo, para as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NICSP).

Feijó e Ribeiro (2014) indicam que a padronização faz parte da cultura brasileira e que, possivelmente, seja uma herança dos tempos de planificação vivida nos períodos da ditadura. Alguns enxergam a padronização como um engessamento que dificulta o processo criativo e inovador. Já outros veem a diminuição dos custos e melhoria do processo de trabalho, mitigando os erros e subsidiando o entendimento dos usuários.

Dado o exposto, é importante ressaltar que o PCASP é uma regra imprescindível, haja vista que é nele que se encontram informações que visam facilitar a escolha de qual conta utilizar em cada registro contábil. Além disso, compreende uma estrutura de códigos padronizada para todos os entes e permite que as demonstrações contábeis sejam consolidadas em nível federal.

## 2.2 Transparência

A democracia é baseada no poder do povo e sua licitude se dá quando o sujeito tem amplo acesso às informações da Administração Pública. Esse direito é previsto no artigo 5º da Constituição Federativa do Brasil de 1988. O incentivo à transparência pública ganhou força com a criação da 12.527/2011, a Lei do Acesso à Informação (LAI), por meio da qual a publicidade dos atos e informações da gestão foi ampliada e facilitada, já que os órgãos passaram a publicar dados de forma mais clara e organizada em seus portais on-line de acesso a qualquer cidadão.

A transparência se tornou uma ampla ferramenta utilizada para a comunicação entre os gestores públicos e a sociedade. A Controladoria Geral da União (CGU) (2016) define que:

A Transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade. Uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

A garantia do aspecto de transparência sobre as contas públicas foi acentuada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com a intenção de preservar a confiabilidade da informação. A LRF estabelece procedimentos para uma melhor administração, como a fixação de limites com gastos com pessoal e as metas de controle com despesas e receitas públicas. O governante que descumprir algum prazo ou regra estará sujeito a sanções legais previstas ou até mesmo punido pela lei que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 10.028/2000) (BRASIL, 2000). No seu art. 48, a LRF expõe que os instrumentos da transparência são os planos orçamentários e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO); prestações de contas e o parecer prévio com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

A Lei da transparência (LT), que é a Lei Complementar 131/2009, realizou alterações na LRF no quesito de transparência da gestão fiscal. A LT determina a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da federação. Considera-se tempo real a disponibilização “até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema”.

## 2.3 Prestação de contas

Silva (2008) define a prestação de contas como o processo pelo qual, dentro dos prazos fixados, o responsável está obrigado a comprovar, perante o órgão competente, o uso, o emprego ou a movimentação dos bens, numerários e valores que lhe foram confiados. Assim, o processo de prestação de contas é realizado pelo próprio gestor ou alguém que ele delegar competência. A prestação de contas deverá abranger os componentes essenciais, que permitam que os entes responsáveis pelo controle externo e interno acompanhem e fiscalizem as partes orçamentárias e financeiras.

Em seu artigo 70, a Constituição Federativa do Brasil de 1988 dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes, quanto à legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Essa fiscalização será exercida pelo Congresso Nacional, mediante os controles externo e interno de cada poder. Dito isso, ainda no artigo 70, o seu parágrafo único dispõe:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária (CFB,1988).

A prestação de contas está ligada à transparência da gestão pública, como e se foram utilizados os recursos de maneira adequada. Nos dias atuais, a população tem interesse de saber se os gestores públicos cuidam das verbas apropriadamente.

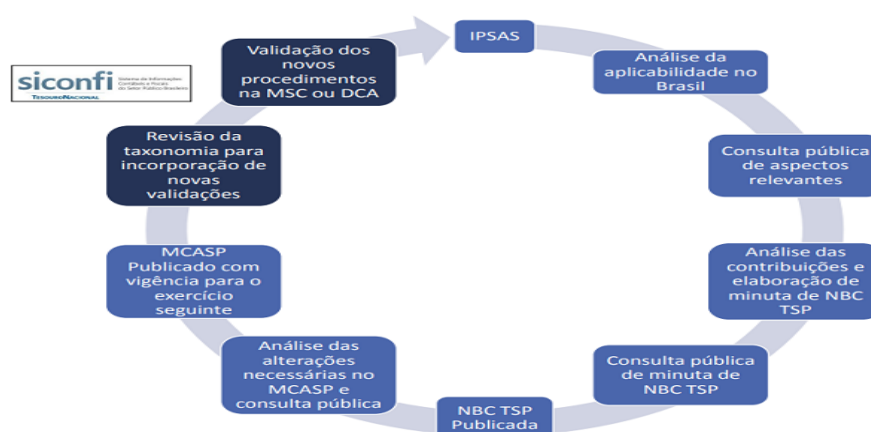
## 2.4 Matriz de Saldos Contábeis

A Matriz de Saldos Contábeis (MSC), de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2018), é uma estrutura padronizada que irá receber informações contábeis e fiscais dos entes da federação com a finalidade de consolidar as contas nacionais, gerar as estatísticas fiscais em conformidade com acordos internacionais firmados pelo Brasil, além de elaborar as declarações do setor público (demonstrações contábeis e demonstrativos fiscais).

De acordo com a STN (2018), a MSC possui os seguintes objetivos: “1) automatizar a elaboração dos relatórios; 2) melhorar a qualidade da informação pública, permitindo comparações; 3) permitir análises mais eficazes e transparentes.

A MSC foi instituída pela Portaria n. 549, de 07 de agosto de 2018, estabelecendo a periodicidade, o formato e o sistema para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disponibilizem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais a serem divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público; considerando a necessidade de elaborar a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior e ponderando as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

É importante ressaltar que a MSC ainda está em processo de implantação, ainda há poucos meses desde o início da sua vigência. Sua obrigatoriedade deveria ter ocorrido em janeiro de 2019, mas a STN, por motivos de adaptação e adequação dos entes e dos sistemas contábeis, adiou o início do envio para julho de 2019. Em uma cartilha da STN (2018), foi publicado seu ciclo de implantação, como demonstra a Figura 1:



Fonte: Elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Figura 1 – Ciclo de implantação da Matriz de Saldos Contábeis.

É considerável observar que, para implantação da MSC, este ciclo envolve as normas internacionais e brasileiras, ou seja, ocorre a busca pela padronização e melhoria dos procedimentos contábeis para que ela seja validada.

A MSC é uma estrutura que agrupa uma relação de contas contábeis e de informações complementares e é produzida a partir do PCASP, ou seja, é integrada ao plano de contas. Suas informações complementares correspondem aos controles de natureza orçamentária ou gerencial que permitem um controle individualizado e associado com as contas do PCASP.

O objetivo do recebimento de dados e informações por meio da MSC é automatizar a elaboração das declarações que são enviadas pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), o que facilitará o trabalho de confecção e envio dessas à Secretaria do Tesouro Nacional pelos entes federados.

Outro aspecto é que a MSC forma um conjunto de dados detalhados de finanças públicas, e isso contribui para melhorar a qualidade da informação disponibilizada à sociedade, ou seja, a MSC é considerada um instrumento de aperfeiçoamento da transparência.

A MSC é fundamentada na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em seu art. 48, no §2º, determina que o Órgão Central de Contabilidade da União deve estabelecer a periodicidade, o formato e o sistema por meio dos quais os entes da Federação enviarão suas informações. Assim, a STN, por meio da Portaria 896, de 2017, estabeleceu como formato os relatórios: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Declaração de Contas Anuais (DCA) e a Matriz de Saldos Contábeis (MSC). Como Sistema, é utilizado o SICONFI, e como periodicidade, mensal.

A estrutura é dividida em MSC Agregada e MSC de Encerramento. A MSC agregada tem periodicidade mensal e contém os registros mensais das contas contábeis combinadas com as informações complementares de todos os órgãos e poderes do ente da federação, com a geração dos relatórios fiscais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o RREO, e Relatório de Gestão Fiscal, o RGF). Já a MSC de encerramento terá periodicidade anual e, fazendo referência ao mês de dezembro, com a geração da Declaração das Contas Anuais, a DCA. Essa matriz será responsável pelas informações de encerramento do exercício.

Assim, levando em conta o que foi discutido, a MSC foi concebida com o propósito de buscar melhorias e contribuições para o setor público, trazendo consigo um maior detalhamento das demonstrações contábeis.

## 2.4.1 Informações Complementares

A Secretaria do Tesouro Nacional estabelece como Informação Complementar:

Aquela que não pode ser extraída da codificação da conta contábil, mas a ela se associa. Atende a controles necessários de natureza orçamentária ou gerencial e é possível fazer uso de mais de um tipo de informação complementar de forma a permitir um controle individualizado (STN, 2019).

Assim, a utilização da informação complementar na Matriz de Saldos Contábeis objetiva disponibilizar informações mais detalhadas da execução orçamentária dos entes federativos e possibilitar a melhoria na transparência das demonstrações contábeis e fiscais. A MSC contém nove informações complementares que podem ser associadas nos cadastros de contas contábeis. A informação é adaptada de acordo com o estrutural informado no plano de contas do PCASP, juntamente com o Anexo II da MSC. Já os entes que ainda utilizam códigos diferentes daqueles que foram disponibilizados no Anexo II farão uma compatibilização utilizando a ferramenta “DE-PARA” do SICONFI, o que ajudará no enquadramento correto das informações complementares. O anexo II da Portaria da STN n. 549, de 7 de agosto de 2018, elucida cada uma das nove informações complementares:

### 2.4.1.1 Poder/Órgão

Foi uma classificação desenvolvida para o Siconfi que permite a identificação de Poderes e Órgãos relacionados no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

§5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias (LRF, 2000).

Assim, essa informação complementar é identificada na matriz com o código *PO*, composto de cinco dígitos, sendo os dois primeiros destinados à identificação do poder e os três últimos destinados à identificação do órgão. Foi empregado na elaboração do Anexo 7 do RREO – Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder ou Órgão, para a elaboração do RGF de todos os poderes e órgãos, a partir da MSC enviada pelo Poder Executivo, e para a extração das informações referentes ao Regimes de Previdência.

### 2.4.1.2 Indicador de Superávit Financeiro

A segunda classificação foi criada para atender à Lei nº 4.320/64, que subdivide as contas do ativo e do passivo em financeiro e permanente. Além disso, realiza a apuração do superávit financeiro no Balanço Patrimonial. O indicador remete ao PCASP que utiliza as letras (F) para financeiro ou (P) para permanente indicando as contas de ativo ou passivo. É identificada com o código FP, composto de um dígito, sendo 1 para financeiro e 2 para permanente.

### 2.4.1.3 Dívida Consolidada

A classificação foi criada para identificar parte do passivo oriundo de financiamento ou operação de crédito equiparada, contratada com prazo de amortização inferior a 12 meses. Conforme definido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não integra a dívida consolidada. A informação é identificada com o código DC, com o dígito 1.

Essa informação complementar tem o objetivo de identificar a parcela do saldo do passivo que não compõe a dívida consolidada. Assim, essa classificação não calcula o total da dívida consolidada, mas sim as contas em que parte do saldo não integrará a rubrica.

### 2.4.1.4 Fonte ou Destinação de Recursos

A classificação foi definida para identificar as informações referentes à origem e à destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo ou despesa que são necessárias para elaboração de alguns demonstrativos fiscais, como os relativos a receitas e despesas com Educação, Saúde e Previdência Social.

A classificação é identificada com o código FR, com oito dígitos, divididos em três blocos. O primeiro, com um dígito, identifica se o recurso pertence ao exercício atual ou a exercícios anteriores; o segundo bloco, com três dígitos, trata da classificação por fonte ou destinação de recursos; e o terceiro bloco, com quatro dígitos, refere-se ao detalhamento da fonte ou destinação de recursos. Esse detalhamento é utilizado na MSC para identificação, por exemplo, da execução das despesas com benefícios previdenciários pelos poderes e órgãos.

#### **2.4.1.5 Natureza da Receita**

A natureza da receita é a classificação da receita orçamentária por natureza e é identificada com o código NR, composto de oito dígitos. É utilizada por todos os entes da Federação e é normatizada por meio de Portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a União, e por meio de Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, para os Estados e Municípios. De acordo com a Portaria nº 163/2001, a natureza da receita é composta por uma estrutura de codificação que é dividida em: C- Categoria Econômica; O- Origem; E- Espécie; D.DDD.D- Desdobramento para identificação das peculiaridades; T- Tipo.

#### **2.4.1.6 Natureza da Despesa**

A natureza da despesa é a classificação da despesa orçamentária por natureza e é identificada com o código ND, composto de oito dígitos.

A Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 divide a estrutura da natureza da despesa orçamentária em: C- Categoria Econômica; G- Grupo de Natureza da Despesa; MM- Modalidade da Aplicação; EE- Elemento de Despesa; DD- Desdobramento.

O leiaute MSC 2019 (anexo II) apresenta os códigos da natureza da despesa, padronizados e definidos na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, e o código facultativo “desdobramento do elemento de despesa”. Como esse código é facultativo, caso não haja a padronização na federação, existe a necessidade de elaborar um “DE-PARA” utilizando os dados do SICONFI.

#### **2.4.1.7 Classificação Funcional da Despesa**

A classificação funcional da despesa segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções. É composta pela função, com dois dígitos, e pela subfunção, com três dígitos. É identificada com o código FS.

Essa informação complementar é utilizada na despesa orçamentária e busca responder o questionamento “em que área de ação governamental a despesa será realizada?” É uma classificação de aplicação comum e obrigatória, na esfera da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

#### **2.4.1.8 Ano de Inscrição de restos a pagar**

Essa informação complementar tem como objetivo a identificação do ano dos valores referentes a restos a pagar para a elaboração de demonstrativos fiscais. Como por exemplo, o quadro de controle de restos a pagar do Demonstrativo da Saúde, que agrega o RREO. A classificação é identificada com o código AI, com 4 dígitos, que indicam o ano em que ocorreu a inscrição das despesas orçamentárias em restos a pagar.

#### **2.4.1.9 Despesas com MDE e ASPS**

Essa informação complementar objetiva identificar despesas consideradas para o cálculo do limite da educação e da saúde. Essa classificação será utilizada pelos entes da federação que não vinculam os recursos de impostos à educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) ou à saúde (Ações e Serviços Públicos de Saúde) no momento da arrecadação da receita.



A Tabela 1 discrimina, resumidamente, as Informações Complementares discutidas, com seus respectivos códigos, dígitos, formatos e descrições:

Tabela 1 – Resumo das Informações complementares.

<b>QUADRO RESUMO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES</b>					
<b>Nr</b>	<b>Código</b>	<b>Informações Complementares</b>	<b>Dígitos</b>	<b>Formato</b>	<b>Descrição</b>
1	PO	Poder ou Órgão	5 dígitos	xxxxx	Poderes e Órgãos relacionados no art. 20 da LRF
2	FP	Atributo do Superávit Financeiro (Financeiro/Permanente)	1 dígito	x	1 - Financeiro 2 – Permanente
3	DC	Dívida Consolidada	1 dígito	x	1 – não compõem a DC
4	FR	Fonte ou Destinação de Recursos	8 dígitos	xxxxxxxx	1º dígito: Exerc. Atual = 1, Exerc. Anterior = 2 2º ao 4º dígito = classificação por fonte ou destinação de recursos 5º ao 8º dígito = Detalhamento da fonte ou destinação dos recursos
5	NR	Natureza da Receita	8 dígitos	xxxxxxxx	Classificação por Natureza da Receita (8 dígitos)
6	ND	Natureza da Despesa	8 dígitos	xxxxxxxx	Classificação por Natureza da Despesa (8 dígitos)
7	FS	Classificação Funcional (Função e Subfunção)	5 dígitos	xxxxx	Função (2 dígitos) +Subfunção (03 dígitos), Portaria MOG nº 42/99

Fonte: Anexo I - Portaria STN nº 549, de 7 de Agosto de 2018 (Regras Gerais da MSC 2019).

A STN lançou uma nova Informação Complementar (IC) para 2020, denominada Complemento da Fonte ou Destinação de Recursos. Essa IC tem o objetivo de identificar as informações que irão complementar a IC de Fonte de Recursos pelo fato de poderem estar associadas a diversas classificações de fontes. No primeiro momento, essa classificação abordará somente os benefícios previdenciários de cada poder ou órgão, executados pelos Regimes de Previdência e custeados com qualquer fonte de recursos. A classificação será identificada com o código CF e composta por 4 dígitos.

As IC estão acopladas à classificação de todas as contas do PCASP, pois elas devem ser corretamente cadastradas para que o preenchimento automatizado dos relatórios seja fidedigno e transparente. Se, ao realizar o cadastro de uma conta, for inserida uma IC equivocada, a MSC é gerada erroneamente, o que provoca erro em todos os relatórios de prestação de contas. E isso acarreta dados inconsistentes que serão disponibilizados aos usuários internos e externos da contabilidade.

### 3 METODOLOGIA

Este trabalho tem por objetivo analisar os desafios da implantação da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e seus reflexos sobre a transparência das informações de prestação de contas dos municípios da microrregião de Montes Claros. É um estudo qualitativo, baseado na nova estrutura padronizada que foi formulada pela STN. A estratégia de pesquisa utilizada é o estudo de caso que, como definido por Yin (2015), é a estratégia por meio da qual se realizam estudos aprofundados e detalhados de um fenômeno em seu contexto real.

As percepções sobre o nível de conhecimento acerca da Matriz de Saldos Contábeis, sua implantação e envio, além das dificuldades encontradas, foram coletadas por meio de entrevistas realizadas com contadores responsáveis por municípios da Microrregião de Montes Claros. Além disso, foi desenvolvida análise documental dos relatórios de prestação de contas, que a partir de então passaram a ser enviados com os dados da MSC. Outra técnica

de coleta de dados utilizada foi a observação, uma vez esta pesquisadora esteve presente durante a implantação da MSC em dado sistema integrado de gestão pública e realiza periodicamente o seu envio mensal.

As entrevistas foram realizadas junto a 11 respondentes, todos dos setores de contabilidade dos municípios. Foi utilizado o processo de amostragem por saturação como definição do número de entrevistados, tendo a aplicação do formulário sido descontinuada ao se constatar que novas informações não estavam sendo somadas.

Nas entrevistas, aplicadas presencialmente, foram tratadas três ênfases: conhecimento sobre a matriz de saldos contábeis; implantação da MSC, suas dúvidas e dificuldades sobre todo o processo de implantação nos sistemas e seu envio; importância da MSC na transparência e na prestação de contas.

Com relação aos documentos, os relatórios que envolvem a MSC são: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Declaração de Contas Anuais (DCA). O RREO, por ter seu envio bimestral, foi analisado de forma mais aprofundada para verificação de informações prestadas à população. Foi averiguado se com a MSC os relatórios apresentaram novas informações.

O terceiro recurso utilizado para coleta dos dados foi a observação, realizada pela pesquisadora, uma vez que, ao realizar o procedimento de envio da MSC de alguns municípios, isso permitiu expor suas percepções acerca da nova estrutura. Segundo Godoy (1995), esse recurso de observação, ao lado da entrevista, constitui-se em uma técnica fundamental e tem um papel importante na realização de um estudo de caso. Ao permitir a observação dos envios da Matriz de Saldos Contábeis, certas informações obtidas na análise foram corroboradas.

Os dados coletados para realização do trabalho foram analisados com emprego da técnica de análise de conteúdo: os dados foram organizados e analisados por meio do processo de categorização, de modo que fosse possível esquematizar e aprofundar o trabalho, explorar o material e analisá-lo para que fossem separadas as categorias que o sustentam.

Os estudos qualitativos visam a compreensão de um fenômeno e não têm ênfase na medição numérica (Flick, 2009). Assim é que na análise desenvolvida se privilegiou a discussão dos dados e se evitou atribuir quantidades e porcentagens às respostas. O que se pretendeu foi buscar, em relação a cada uma das questões formuladas, apreender o conhecimento e contribuições dos respondentes. Inclusive por se tratar de uma amostra não-probabilística, como é característica dos estudos qualitativos.

Para desenvolvimento do Estudo de Caso foi elaborado um protocolo que norteou a coleta e análise de dados:

## A- INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO E OBJETIVO DO PROTOCOLO

### **Tema**

Matriz de Saldos Contábeis: um estudo sobre o processo de implantação das novas informações geradas para a prestação de contas aplicada ao setor público.

### **Problema de pesquisa**

Quais os desafios da implantação da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e seus reflexos sobre a transparência das informações de prestação de contas dos municípios da microrregião de Montes Claros?

### **Objetivo geral**

Analisar os desafios da implantação da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e seus reflexos sobre a transparência das informações de prestação de contas dos municípios da microrregião de Montes Claros.

### **Objetivos específicos**

- Buscar conhecimento sobre o processo de implantação da Matriz de Saldos contábeis nos municípios da microrregião de Montes Claros;
- Identificar os reflexos da Matriz de Saldos Contábeis nas informações prestadas pelos municípios da microrregião de Montes Claros.

### **Estrutura teórica**

- Normas internacionais de contabilidade;
- Constituição Federativa do Brasil;

- Lei da Transparência – Lei Complementar 131/2009;
- Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000;
- Plano de Contas Aplicado ao Setor Público;
- Prestação de Contas.
- Matriz de Saldos Contábeis

## **B- PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS**

### **Agendamento inicial da entrevista**

Contato por telefone em horário comercial.

### **Unidade de análise**

Microrregião de Montes Claros

### **Pessoas a contatar**

Contadores dos municípios da microrregião de Montes Claros

### **Objetivo**

Obter informações gerais a respeito da Matriz de Saldos Contábeis e verificação dos procedimentos colhidos para a obtenção dos dados necessários ao Estudo de Caso

1 Informações Gerais:

- Dados gerais da Matriz de Saldos Contábeis (MSC): (1) Confirmação dos conceitos da MSC através do site da Secretaria do Tesouro Nacional, (2) Levantamento do informação dos Contadores dos Municípios da Microrregião sobre a MSC, (3) análise documental dos relatórios enviados através da MSC.

2 Verificação dos procedimentos para coleta de dados:

- Autorização para obtenção dos dados: (1) acesso aos relatórios de Prestação de Contas, (2) autorização para gravar a entrevista com o contadores e disponibilizá-las somente com o nome do Município.

## **C- QUESTÕES DIRECIONADORAS DO ESTUDO DE CASO**

A) O que é a Matriz de Saldos Contábeis?

B) Qual o conhecimento sobre o processo de implantação da Matriz de Saldos contábeis nos municípios da microrregião de Montes Claros?

C) Quais os reflexos da Matriz de Saldos Contábeis nas informações prestadas pelos municípios da microrregião de Montes Claros?

## **D- POSSÍVEIS FONTES DE EVIDÊNCIA**

De modo geral, procurou-se listar as possíveis fontes de evidências:

- Entrevistas;

- Documentos: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Declaração de Contas Anuais (DCA);

- Observação.

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 A matriz de saldos contábeis na percepção dos entrevistados**

Nas entrevistas realizadas, profissionais de onze municípios da Microrregião de Montes Claros compartilharam suas percepções acerca da Matriz de Saldos Contábeis. Os municípios que compuseram a amostra foram: Montes Claros, Glaucilândia, Campo Azul, Ponto Chique, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Luislândia, Ibiracatu, São João da Ponte, Varzelândia e Verdelândia. As entrevistas foram aplicadas presencialmente.

As respostas às questões foram analisadas com o emprego da técnica de análise de conteúdo, tendo sido definidas, a partir dessa metodologia, categorias e subcategorias, aquelas a partir das perguntas realizadas e estas com base nas respostas dadas às perguntas.

Questionados sobre o conhecimento da portaria que implantou a Matriz de Saldos Contábeis, um a cada três contadores entrevistados indicaram não ter conhecimento. É importante destacar essa constatação, pois os entrevistados são contadores do setor público. Além disso, no processo de observação realizado, observou-se a falta de interesse dos respondentes em relação à nova estrutura padronizada. Ao que se percebe, em razão de não enviarem a MSC, por contarem com empresas de assessoria contábil, não demonstram interesse em buscar conhecimento, eximindo-se da responsabilidade. Para ilustrar essa observação, segue fala do Respondente 1:

*“Fiz uma capacitação, mas não cheguei a prestar atenção, pois não sou responsável pelo envio”. “Matriz de saldos Contábeis é a mesma coisa que falar grego.”*

Em 2017, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria 896, de 31 de outubro, lançou o primeiro esboço com informações sobre a MSC. Já em 2018, publicou a Portaria 549, de 07 de agosto, trazendo mais informações sobre essa nova estrutura padronizada, principalmente com questões de *layout*, envio e prazos. E, por fim, em 20 de setembro de 2019, a STN apresentou a Portaria 642, com dados e informações atualizadas da MSC.

A Tabela 2 mostra as subcategorias surgidas a partir das respostas dos profissionais quando questionados a respeito do conhecimento sobre a MSC.

Tabela 2 – Conhecimento sobre a MSC

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>
Conhecimento sobre a MSC	Estrutura que visa a uniformização do sistema contábil
	Estrutura que visa a extração de dados para as demonstrações contábeis
	Não possui conhecimento

Ao questionamento sobre seu conhecimento a respeito da Matriz de Saldos Contábeis, mais da metade dos entrevistados indicou não ter conhecimento sobre a MSC. Os demais respondentes identificaram a MSC com uma estrutura que visa a uniformização do sistema contábil e uma estrutura que visa a extração de dados para as demonstrações contábeis. Esses entendimentos se aproximam do definido pelo STN, ou seja, uma estrutura padronizada de coleta de informações contábeis para fins de elaboração dos demonstrativos contábeis e fiscais.

Conforme antes mencionado, a falta de conhecimento a respeito da MSC entre os entrevistados é uma constatação que chama a atenção, pois esses são os responsáveis pelas contas municipais e assumem não possuírem conhecimento nem das penalidades envolvidas para aqueles entes que não enviem a MSC mensalmente.

De acordo com a STN, a Matriz de Saldos Contábeis é uma estrutura padronizada de dados que foi desenvolvida com o propósito de facilitar a transmissão de informações contábeis e fiscais dos entes federativos, utilizando o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI). A MSC deve ser enviada mensalmente e o não envio acarreta o impedimento do ente de receber as transferências voluntárias e contratar operações de crédito.

Como demonstra a Tabela 3, os respondentes foram perguntados sobre as dúvidas e/ou dificuldades encontradas durante a implantação da MSC.

Tabela 3 – Dúvidas e Dificuldades na implantação da MSC

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>
Dificuldades encontradas durante a implantação da MSC	Diferenças entre os planos de contas da STN e do TCE-MG
	Falta de informações explicativas do governo sobre a MSC
	Desconhecimento das dificuldades

Das falas dos respondentes, uma das dificuldades apontadas foi quanto a lidar com as diferenças entre o Plano de Contas da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, pois o plano de contas que a STN utiliza é mais detalhado, principalmente no que se refere às despesas e às fontes de recursos. Isso levou a um procedimento mais minucioso na implantação da MSC, já foi necessário que os responsáveis pela implantação da Matriz realizassem um levantamento manual para separar quais elementos seriam utilizados. Outra dificuldade apontada na implantação se refere à falta de explicações do governo sobre a nova estrutura. Mais de dois terços dos respondentes argumentaram que, por não participarem do processo de implantação, tinham desconhecimento das dificuldades.

Segundo Rosenfeld (2012), em um artigo que discute dificuldades na implantação de sistemas integrados de gestão: “Mudar é difícil. Sair da chamada “zona de conforto” é difícil. Quando um novo sistema é introduzido, tudo muda”. É fato que parte dessas dificuldades de implantação está associada aos sistemas integrados de gestão, pois para que a MSC fosse disponibilizada aos usuários, o sistema deveria ser parametrizado e validado. Entretanto, uma das dificuldades dos próprios programadores, estava relacionada ao Plano de Contas, pois a ferramenta “DE-PARA” foi um recurso utilizado para unificar as contas e o envio da Matriz ser realizado de forma correta. Para isso, tanto os programadores quanto os usuários dos sistemas contábeis buscaram obter conhecimento para a adaptação desse novo processo de prestação de contas.

Uma dificuldade relatada pelo Respondente 6 remete à falta de explicação do governo:

*“No início da implantação foi muito difícil, pois era algo diferente e o governo não deu muitas explicações.”*

Essa resposta contrasta com a condução do governo em relação ao processo de implantação da MSC. O envio da Matriz foi adiado por mais de um ano, pois os sistemas não estavam prontos para envio e os usuários não se mostravam bem capacitados. Com isso, por muitas vezes a STN criou cartilhas explicativas para instruir os responsáveis. Por fim, quando se viu a obrigatoriedade do envio, os sistemas estavam preparados, mas os usuários ainda encontravam e encontram dificuldades para enviar a matriz.

Tendo presente essa discussão, considerou-se importante investigar as dificuldades relatadas pelos entrevistados no envio da MSC, como demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 – Dificuldades no envio da MSC

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>
Dificuldades encontradas no envio da MSC	Dificuldade na comunicação dos dados com outros órgãos
	Não possibilidade de substituição da MSC após o envio
	Desconhecimento das dificuldades

Uma das dificuldades apontadas pelos respondentes é quanto à comunicação dos dados com outros órgãos, como exemplifica a fala do Respondente 2:

*“Há as dificuldades dos municípios em si, que é a questão de consolidar os dados dos outros órgãos, pois a MSC você envia agregada, onde agrega todos os órgãos dentro de um único arquivo.”*

Outra dificuldade apontada é a não possibilidade de substituição da Matriz de Saldos Contábeis após o envio, ou seja, uma vez enviada de maneira equivocada, caso haja necessidade de reenvio dos relatórios, estes deverão ser preenchidos à mão, como demonstra o Respondente 6:

*“Uma dificuldade é não poder substituir a matriz, quando você precisa abrir o mês e reenviar o SICOM, diverge com os dados da matriz. Assim, quando vai elaborar os relatórios, tem que corrigir à mão.”*

Já dois terços dos respondentes têm a MSC enviada por empresas de assessoria. Com essa justificativa, argumentaram não ter como opinar sobre dificuldades de envio. Como na fala do Respondente 11:

*“Não sei sobre as dificuldades no envio, pois não sou responsável por ele.”*

A sistemática de envio da Matriz de Saldos Contábeis foi explicitada nas três portarias editadas pela STN com o propósito de prestar os esclarecimentos. Entretanto, por se tratar de um procedimento recente, ainda existem, como se pode observar nas respostas, dúvidas e dificuldades em relação ao seu envio. Por isso, esse questionamento sobre os empecilhos encontrados durante o envio da MSC.

Na Tabela 5, os respondentes foram questionados sobre os propósitos da MSC.

Tabela 5 – Propósitos da MSC

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>
Propósitos da MSC	Facilitar o envio das informações contábeis
	Controlar o envio dos dados contábeis
	Uniformizar as informações dos entes federativos
	Não sabe

Ao serem perguntados a respeito dos propósitos da MSC, os respondentes apontaram para que a MSC veio para facilitar o envio das informações contábeis, que visa o controle do envio dos dados contábeis e a uniformização das informações.

Dois terços dos respondentes alegaram desconhecer os propósitos da MSC. Mais uma vez, os resultados apontam uma falta de atualização e conhecimento dos respondentes, que seguem as observações feitas anteriormente, de que os responsáveis pela contabilidade dos municípios não percebem que a matriz foi criada com o propósito de facilitar o envio das informações, auxiliar no preenchimento dos relatórios, além de visar maior transparência nas prestações de contas. A Matriz de Saldos Contábeis, na visão da STN, possui como propósitos/objetivos: automatizar a elaboração dos relatórios; melhorar a qualidade da informação pública, permitindo comparações e permitir análises mais eficazes e transparentes.

Na Tabela 6 são mostrados os resultados das respostas dos entrevistados quando questionados sobre a importância da MSC para a transparência das informações e a prestação de contas.

Tabela 6 – Importância da MSC na transparência e na prestação de contas

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>
Importância da MSC para transparência e prestação de contas	Muito importante, por ser um facilitador no envio das declarações
	Segurança e transparência para envio das informações contábeis
	Desconhecem a importância

Como a MSC foi proposta para melhorar o acesso às informações, os conceitos de transparência e prestação de contas são congruentes a ela. Nas respostas, foi destacada a grande importância da matriz para a transparência das informações e para a prestação de contas, por ser um facilitador no envio das declarações. Também se destacou a segurança no envio das informações contábeis.

A exemplo do que ocorreu em perguntas anteriores, dois terços dos entrevistados informaram não conhecerem a importância da matriz para transparência e prestação de contas. Essa resposta é incoerente com as atividades com que se responsabilizam, uma vez que os próprios entrevistados realizam conciliações e prestações de contas. Um genérico conceito de prestação de contas é quando há uma obrigação de uma pessoa ou entidade em apresentar relatórios sobre suas transações econômicas, ou seja, seus balanços e estados financeiros. Essas informações devem ser transparentes e fidedignas.

Os respondentes foram questionados sobre se os dados da MSC estão sendo utilizados para o envio dos relatórios. Os entrevistados foram unânimes ao apontar o uso da MSC para o preenchimento das declarações.

Já ao perguntar se ainda há uma conferência manual para o envio dos relatórios, mesmo com a matriz sendo utilizada, um em cada cinco entrevistados responderam positivamente. Cabe ressaltar a experiência da própria pesquisadora, que foi responsável pelo envio das informações de alguns municípios. Mesmo se valendo da opção de envio dos relatórios utilizando os dados da MSC, ainda entendeu necessária uma conferência manual das informações, pois em algumas situações ocorreram diferenças entre os balancetes de verificação e os da matriz, o que acarretaria o envio equivocado das informações. Ao encontrar alguma diferença, foi preciso realizar o reprocessamento das contas nas quais havia distorções de valores, e assim o próprio sistema contábil realizou a correção para que o envio pudesse ser feito corretamente.

Assim como ocorreu nessa situação, as falas dos respondentes 2 e 3 demonstram que ainda há quem faz conferências manuais no envio da MSC.

Segundo o Respondente 2:

*"70% dos dados da Matriz são utilizados, mas ainda há uma conferência manual."*

E conforme o Respondente 3:

*"Sim (uso a MSC para envio dos relatórios) mas, como o sistema ainda não valida a MSC, tem que ser feita uma conferência dos dados para saber se estão sendo enviados corretamente."*

Uma das finalidades da MSC é buscar eliminar a digitação dos dados dos relatórios fiscais, promovendo a automatização do envio. Essa medida busca um benefício para o trabalho do profissional contábil, pois não haveria mais a necessidade de preenchimento manual dos relatórios e isso facilitaria o envio dentro dos prazos estabelecidos pelo SICONFI, por exemplo.

Contudo, como se observa, por se tratar de um processo novo, ainda não há total confiança, principalmente no que diz respeito à falta de validação da matriz, pois uma vez enviada com informações equivocadas, esta não pode ser substituída.

A Tabela 7 mostra as respostas para o questionamento a respeito da falta de integração das prestações de contas entre a STN e o TCE-MG.

Tabela 7 – Falta de integração entre a STN e o TCE-MG

Categorias	Subcategorias
Integração das prestações de contas	Deve ocorrer a integração entre a STN e o TCE-MG
Reflexos da integração	Facilitar o trabalho do contador
Sugestões para melhoria da integração	Envio da informação para o TCE-MG que retransmitiria para a STN
	Sistema único com relatório unificado
	Sem sugestões

Por terem planos de contas com diferentes detalhamentos, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais enfrentam algumas críticas. Visto a necessidade de entender tais críticas, devido ao fato de a MSC buscar facilitar o envio dessas informações, foi perguntado a respeito da falta de integração entre os dois órgãos.

A Tabela 8 foi dividida em três categorias. Nas duas primeiras, houve unanimidade por parte dos respondentes no entendimento de que deve ocorrer a integração entre a STN e o TCE-MG e quanto a que o reflexo da integração é facilitar o serviço do contador.

Quanto à natureza da integração, foram apresentadas algumas sugestões pelos respondentes. Uma das sugestões é de que a informação deveria ser transmitida para o TCE-MG e que esse tribunal retransmitiria à STN. Outra sugestão é de que deveria existir um sistema único, com um relatório unificado. Mais de dois terços dos respondentes não deram sugestões. Em uma das sugestões, o Respondente 3 aponta:

*“Deveriam criar uma plataforma que fosse única, tanto é que, em alguns estados, a STN fez convênios com os Tribunais de Contas para os municípios enviarem as prestações de contas ao TCE e o próprio tribunal transmitir esses dados à STN. Facilitaria se enviássemos apenas uma declaração e não várias como enviamos.”*

Foi, assim, realizada uma pesquisa para buscar conhecimento sobre esses convênios aos quais o respondente se refere. Verificou-se que, em 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional assinou o convênio com o objetivo de que todos os Estados da Federação passassem a usar os mesmos parâmetros e harmonizar as regras contábeis. Conforme afirmou à época a Secretária da STN, Ana Paula Vescovi, "a ideia é termos uma convergência, mas sem eliminar a autonomia dos entes da Federação, cada estado tem seu Tribunal de Contas, queremos de fato obter uma harmonização das estatísticas".

O Respondente 8 externou sobre a falta de integração:

*“Em algum momento essas informações vão acabar se encontrando. No primeiro momento, ainda há um distanciamento devido à fase de implantação.”*

Ao analisar as respostas dadas para essa pergunta, pode-se perceber que uma das dificuldades indicadas pelos respondentes é a questão de a STN e o TCE-MG não terem seus Planos de Contas totalmente integrados. Como exemplo, os códigos das fontes de recursos são diferentes: a STN utiliza oito dígitos e o TCE-MG, três dígitos. Assim, a ideia é de que deve haver uma parametrização para validar as informações nos sistemas, para que assim se torne mais fácil e ágil o envio da MSC.

#### 4.2 Matriz de Saldos Contábeis e seus reflexos nos relatórios contábeis e fiscais

Ao projetar a Matriz de Saldos Contábeis, a Secretaria Nacional do Tesouro buscou criar uma ferramenta no auxílio à melhoria da qualidade da informação no Setor Público. Para



isso a STN visou alguns objetivos como a automatização da elaboração dos relatórios; melhoria da qualidade da informação pública e realização de análises mais eficazes.

Ao acessar o sítio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e realizar a comparação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do mês de janeiro de 2019, cuja matriz ainda não havia sido enviada, e o mesmo relatório com a MSC enviada, não se percebem diferenças de informações prestadas. Dessa forma, o cidadão não consegue acessar informações sobre a prestação de contas dos municípios, visto que os relatórios ainda permanecem com os mesmos dados e informações, conforme exemplo mostrado nas Figuras 2 e 3.

Receitas Orçamentárias	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)
Receitas Orçamentárias		
RECEITAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (I)	28,666,518.00	28,666,518.00
RECEITAS CORRENTES	22,091,002.00	22,091,002.00
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	571,442.00	571,442.00
Impostos	556,442.00	556,442.00
Taxas	15,000.00	15,000.00
Contribuição de Melhoria		
CONTRIBUIÇÕES	180,000.00	180,000.00
Contribuições Sociais		
Contribuições Econômicas		
Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional		
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	180,000.00	180,000.00
RECEITA PATRIMONIAL	153,931.00	153,931.00
Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado		
Valores Mobiliários	153,931.00	153,931.00
Delegação de Serviços Públicos Mediante Concessão, Permissão, Autorização ou Licença		
Exploração de Recursos Naturais		
Exploração do Patrimônio Intangível		
Cessão de Direitos		

Fonte: SICONFI

Figura 2 – RREO Simplificado (Sem envio da MSC).

Receitas Orçamentárias	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)
Receitas Orçamentárias		
RECEITAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (I)	28,666,518.00	28,666,518.00
RECEITAS CORRENTES	22,091,002.00	22,091,002.00
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	571,442.00	571,442.00
Impostos	556,442.00	556,442.00
Taxas	15,000.00	15,000.00
Contribuição de Melhoria		
CONTRIBUIÇÕES	180,000.00	180,000.00
Contribuições Sociais		
Contribuições Econômicas		
Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional		
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	180,000.00	180,000.00
RECEITA PATRIMONIAL	153,931.00	153,931.00
Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado		
Valores Mobiliários	153,931.00	153,931.00

Fonte: SICONFI

Figura 3 – RREO Simplificado (Com envio da MSC).

Em razão de a Matriz de Saldo Contábeis ainda estar em processo de adaptação e evolução, a população ainda não tem acesso às novas informações geradas. Já os profissionais que trabalham diretamente com a contabilidade aplicada ao setor público têm acesso a

informações que ainda não foram disponibilizadas ao público em geral. Um desses novos conhecimentos são as Informações Complementares (IC).

A importância das Informações Complementares para a Matriz de Saldos Contábeis está ligada à identificação e ao detalhamento sobre onde os valores estão sendo gastos. Com essas informações, além da geração dos balancetes para efeito de consolidação, é possível gerar os demonstrativos que o próprio SICONFI exige, com isso ocorre o preenchimento e a junção das informações de natureza patrimonial e orçamentária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como bem dispõem as normativas referentes à Matriz de Saldos Contábeis (MSC), a nova estrutura padronizada é representada pelas informações detalhadas e extraídas diretamente da contabilidade dos municípios, com o objetivo de gerar relatórios contábeis e demonstrativos fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de uma prestação de contas mais transparente e eficaz.

Nesse sentido, este trabalho, ao propor analisar o processo da implantação da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e seus impactos sobre a transparência das informações e a prestação de contas dos municípios da microrregião de Montes Claros, foi desenvolvido sob a forma de um estudo de caso. Para seu desenvolvimento, foram buscadas informações por meio de entrevistas junto a contadores, análise documental dos relatórios de prestação de contas exigidos pelo SICONFI e observações realizadas no processo de envio dos demonstrativos contábeis e fiscais.

As análises documentais confirmaram que as informações complementares fornecidas pela MSC ainda estão disponibilizadas somente aos contadores públicos, sendo assim, não estão disponíveis ao público externo, mas o envio mensal e obrigatório sustenta a ideia de prestação de contas mais transparente.

Pelas respostas das entrevistas, constatou-se que um terço dos contadores respondentes da pesquisa afirma não possuir conhecimento sobre a Matriz de Saldos Contábeis, o que revela falta de atualização por parte desses profissionais. A justificativa recorrente durante as entrevistas foi a de que não são responsáveis pelo envio, e que deixam para os escritórios de contabilidade que prestam assessoria aos municípios a responsabilidade de se atualizarem diante das novas obrigações requeridas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O fato de não enviarem a MSC, contudo, não diminui a responsabilidade dos contadores em buscar conhecimento sobre quais e porque as informações são enviadas e sobre o que impacta no município para que haja uma melhor gestão. Ou seja, toda forma de atualização é válida e necessária.

A análise qualitativa permitiu, na busca de compreensão do fenômeno, apreender diversos aspectos importantes, atinentes ao conhecimento sobre a MSC, dificuldades no processo de implantação da matriz e sugestões de melhorias. Questões como a não consolidação dos dados com outros órgãos, a não possibilidade de substituição da matriz após o envio, diferenças entre planos de contas da STN e do TCE, dificuldades de entendimento das intruções sobre a matriz e sugestões como de integração de sistemas, fluxo de transmissão entre os órgãos e sistema único com relatório unificado emergiram das entrevistas e observações realizadas.

Diante de pesquisas realizadas, constata-se a importância deste trabalho para diversos segmentos, como os profissionais da contabilidade do setor público, a população em geral e os próprios órgãos públicos. Outro fator de destaque é a contribuição acadêmica, pois não foram encontrados outros trabalhos que discutem a Matriz de Saldos Contábeis, provavelmente devido à sua recente introdução na contabilidade aplicada ao setor público, e por ainda se encontrar em fase de implantação. Contudo, é um tema de alta relevância, pois se trata da transparência das informações públicas e, com a pesquisa, foi possível inferir uma

realidade que pode estar ocorrendo em diversos municípios, de reduzido nível de conhecimento e atualização dos contadores públicos.

Sugere-se que estudos futuros discutam os motivos pelos quais resultam na apreciação negativa da falta de interesse do profissional contábil do setor público em se atualizar perante a Matriz de Saldos Contábeis. No que se refere à implantação da matriz, que futuramente se busque pesquisar sobre novas etapas do processo de envio, além de se analisar quais as informações previstas pela STN – e que são a principal justificativa da MSC - estarão disponíveis para o público em geral.

## REFERÊNCIAS

- Amaral, G. F., & Lima, D. V. (2012). *A Contribuição da nova contabilidade pública sobre os efeitos dos ciclos políticos no Brasil. Anais do Encontro da Divisão de Administração Pública/APB da ANPAD.* Recuperado de <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/4156/3475>
- Andrade, N. A. (2013). *Contabilidade pública na gestão municipal* (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Brandalise, F., Fela, L., & Zamin, L. (2009). O contador público no contexto da gestão pública. *Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU* (Vol. 4, 1-17).
- Calegari, P., Righes, A., Bortoluzzi, S., & Schivirck, E. (2015). *Adesão, vantagens e dificuldades na adequação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) nos municípios da região sudoeste do Paraná. Anais do Congresso de Contabilidade.*
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Recuperado de [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)
- Controladoria Geral da União. (2016). *Manual do e-SIC.* Recuperado de <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>
- Feijó, P. H., & Ribeiro, C. E. (2014). *Entendendo o plano de contas aplicado ao setor público.* Brasília: Gestão Pública.
- Flick, Uwe. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa.* São Paulo: Artmed.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de empresas*, 35 (3), 20-29.
- Haddad, R. C., & Mota, F. G. L. (2010). *Contabilidade Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.*
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *O Brasil em Síntese.* Recuperado de <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/>
- Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-normaatualizada-pl.pdf>
- Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 e dá outras providências.* Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)
- Lei n. 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. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm)
- Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações [...] e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)
- Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016. Aprova a NBC TSP Estrutura Conceitual – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Recuperado de <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>
- Oliveira, C. M. (2015). A contabilidade pública e os desafios enfrentados pelos servidores públicos: Uma análise no município de Castro Alves. *Revista Formadores* (Vol. 8, n. 2). Recuperado de <http://seer-adventista.com.br/ojs/index.php/formadores/article/view/625/571>
- Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Recuperado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pcasp>
- Portaria STN n. 896 de 31 de outubro de 2017. Recuperado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/matriz-de-saldos-contabeis-msc>
- Portaria STN n. 549 de 07 de agosto de 2018. Recuperado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/matriz-de-saldos-contabeis-msc>
- Resolução CFC n. 1.128, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.1 – conceituação, objeto e campo de aplicação. Recuperado de [http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao/cfc/1128\\_2008.htm](http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao/cfc/1128_2008.htm)
- Rosenfeld, R. (2012). Dificuldades na Implantação de Sistemas Integrados de Gestão. *Revista Tec Hoje*.
- Santos, B. (2018). *Relação do nível de divulgação das informações contábeis dos municípios do Paraná com as suas características socioeconômicas* (Dissertação de pós graduação). Universidade Federal do Paraná.
- Santos, M., & Castro, R. (2015). *O papel da contabilidade aplicada ao setor público na tomada de decisões. Anais da XV Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul*. Recuperado de [http://crrs.org.br/convencao/arquivos/trabalhos/tecnicos/o\\_papel\\_da\\_contabilidade\\_aplicada\\_ao\\_setor\\_publico.pdf](http://crrs.org.br/convencao/arquivos/trabalhos/tecnicos/o_papel_da_contabilidade_aplicada_ao_setor_publico.pdf)
- Sediyama, G. A. S., Aquino, A. C. B., & Lopes, G. B. (2017). *A Difusão das Mudanças na Contabilidade Pública em Municípios. Contabilidade Vista & Revista* (Vol. 28, 78-100).
- Silva, L. M. (2008). *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Tesouro Nacional. (2018). *Tesouro assina termo de cooperação com Tribunais de Contas Estaduais*. Recuperado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-assina-termo-de-cooperacao-com-tribunais-de-contas-estaduais>
- Tesouro Nacional. (2018). *A importância da Matriz de Saldos Contábeis no âmbito do Processo de Convergência e da Consolidação das Contas Nacionais*. Recuperado de <https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/01/A-IMPORT%C3%82NCIA-DA-MATRIZ-DE-SALDOS-CONT%C3%81BEIS-NO-%C3%82MBITO-DO-PROCESSO-DE-CONVERG%C3%82NCIA-E-DA-CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-DAS-CONTAS-NACIONAIS.pdf>
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.