



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

FERNANDO CUTRIM UCHIDA

**REPRESENTATIVIDADE E TENDÊNCIA DOS PASSIVOS CONTINGENTES DA
UNIÃO**

BRASÍLIA

2016

Professor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Jomar Miranda Rodrigues
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professora Doutora Diana Vaz de Lima
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

FERNANDO CUTRIM UCHIDA

**REPRESENTATIVIDADE E TENDÊNCIA DOS PASSIVOS
CONTINGENTES DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:
Professor M.e Antônio Carlos dos Santos

Linha de Pesquisa: Impacto da Contabilidade na Sociedade

Área: Contabilidade, Finanças e Orçamentos Públicos.

BRASÍLIA

2016

Uchida, Fernando Cutrim.

Representatividade e tendência dos passivos contingentes da União –
Fernando Cutrim Uchida - Brasília: UnB / Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade, 2016.

50 f.

Orientador: Prof.º M.e Antônio Carlos dos Santos

Monografia (Graduação) - Universidade de Brasília, Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade, 2016.

1. Passivos Contingentes. Evidenciação. Transparência. Anexo de Riscos
Fiscais. Contabilidade Pública.

FERNANDO CUTRIM UCHIDA

**REPRESENTATIVIDADE E TENDÊNCIA DOS PASSIVOS CONTINGENTES DA
UNIÃO**

BANCA EXAMINADORA

Professor M.e Antônio Carlos dos Santos
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília

Professora M.a Fernanda Jaqueline Lopes
Examinadora
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília

BRASÍLIA

2016

*Não abandoneis, portanto, a vossa confiança;
ela tem grande galardão.
Com efeito, tendes necessidade de perseverança,
para que, havendo feito a vontade de Deus,
alcanceis a promessa.
Porque, ainda dentro de pouco tempo, aquele
que vem virá e não tardará; todavia, o meu justo
viverá pela fé; e: Se retroceder, nele não se
compraz a minha alma. Nós, porém, não somos
dos que retrocedem para a perdição; somos,
entretanto, da fé, para a conservação da alma.*

Carta aos Hebreus 10.35-39

AGRADECIMENTOS

À Jesus por seu sustento, apoio e amor incondicional, sempre constantes em minha vida, permitindo-me conquistar mais essa vitória mesmo sem merecer. Sem Ele não conseguiria chegar até aqui.

A meus pais, minha irmã e a toda minha família por investirem amor e carinho ao longo de toda a vida, ensinando-me a ser responsável e a buscar meus sonhos.

À Priscila Mello, meu presente de Deus, por sua paciência e cuidado dedicados ao longo dessa caminhada que estamos juntos.

A meu tio Waldemir Neto, um dos maiores incentivadores e estimuladores que tenho a graça de ter ao meu lado.

Aos professores do Departamento de Ciências Contábeis, em especial, ao professor Antônio Carlos dos Santos, ao qual agradeço pela orientação dispensada, contribuindo imensamente com o desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus amigos e a todos que contribuíram direta ou indiretamente por meio de orações ou compartilhando conhecimento no período em que estive na UnB.

RESUMO

Os passivos contingentes da União estão presentes no Anexo de Riscos Fiscais, elemento obrigatório da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sendo assim, o Anexo, com a finalidade de prover maior transparência dos riscos fiscais, classifica e estima os montantes previsto das contingências passivas. Em função disso, o presente estudo tem como objetivo analisar as características, a representatividade e a tendência dos passivos contingentes da União no período de 2008 a 2015, pois, se não forem adequadamente gerenciados, os passivos contingentes poderão vir a representar ameaça ao equilíbrio financeiro. Para a realização da pesquisa, os Anexos de Riscos Fiscais foram utilizados como fontes primárias, todos obtidos a partir do sítio oficial da Secretaria de Orçamento Federal, bem como algumas informações constantes no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional. As demandas judiciais apresentaram maior grau de representatividade, com 61,87% do total, seguidas pelas dívidas em processo de reconhecimento com 23,99%, e em terceiro lugar, as garantias com 14,14%. A pesquisa sinalizou também para a grande quantidade de contingências sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional e da Advocacia-Geral da União, além de verificar que há uma considerável representatividade das contingências em relação às despesas executadas. Desse modo, é necessária atenção por parte das autoridades públicas para a gestão, principalmente, das demandas judiciais e dos órgãos com grande quantidade de passivos contingentes, caso contrário, os riscos fiscais observados poderão se confirmar como elementos de desequilíbrio fiscal.

Palavras-chaves: Passivos Contingentes. Evidenciação. Transparência. Anexo de Riscos Fiscais. Contabilidade Pública.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ARF	Anexo de Riscos Fiscais
Bacen	Banco Central do Brasil
BGU	Balanço Geral da União
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
Dest	Departamento de Controle das Empresas Estatais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FMI	Fundo Monetário Internacional
IASB	International Accounting Standards Board
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Impostos de Produtos Industrializados
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IR	Imposto de Renda
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MTF	Manual de Transparência Fiscal
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PCASP	Plano de Contas Aplicados ao Setor Público
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PPA	Plano Plurianual
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGU	Procuradoria Geral da União
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
STF	Superior Tribunal de Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos	14
1.2 Justificativa	14
1.3 Estrutura do Trabalho	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Passivos Contingentes	16
<i>2.1.1 Passivos Contingentes na área Pública</i>	19
<i>2.1.2 Passivos Contingentes na Legislação Brasileira</i>	21
2.2 Reconhecimento e Tratamento contábil dos passivos contingentes	24
2.3 Evidenciação e Transparência Fiscal	26
<i>2.3.1 Evidenciação (disclosure) Contábil</i>	26
<i>2.3.2 Transparência na área pública</i>	29
3 METODOLOGIA	31
4 RESULTADOS	34
4.1 Tendência dos tipos de passivos contingentes presentes nos ARFs	34
4.2 Demandas Judiciais por tipo de risco fiscal	38
4.3 Tendência dos passivos contingentes por órgão	41
4.4 Passivos contingentes em relação ao executado pela LOA	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	45

1 INTRODUÇÃO

Como parte do capitalismo, o Estado e o mercado são as instituições centrais que coordenam o sistema econômico. Em caso de disfunção de uma delas, o cenário certamente será de crise. Como exemplo, podemos citar o ocorrido nos anos 1920, que resultou em um colapso provocado pelo mercado, e a adversidade nas décadas de 1980 e 1990, cuja responsabilidade foi estatal. No Brasil, a crise do Estado ocorrida durante os anos de 1980 teve como causa a elevada interferência governamental na economia, a qual resultou em artificialismos econômicos insustentáveis (BRESSER-PEREIRA, 1995).

De acordo com Sallum Júnior e Kugelmas (1991), o governo Geisel implementou um programa de substituição de importações fazendo uso de empréstimos externos. Por um lado, reduziu-se a dependência produtiva, mas por outro, elevou-se a dependência financeira. Enquanto as taxas internacionais permaneciam baixas, o país mantinha sua capacidade de pagamento. No entanto, a elevação do preço do petróleo e a alta repentina dos juros restringiu o acesso brasileiro ao crédito internacional.

Ometto, Furtuoso e Silva (1995, p. 405) asseveram: “Em consequência, aprofunda-se o endividamento do setor público pela capitalização dos juros da dívida, e a poupança privada vai crescentemente se colocando a serviço da rolagem da dívida pública. [...]”. As autoras ainda destacam que o desajuste econômico externo foi a causa do desajuste interno, ocasionando o agravamento das contas públicas e a aceleração das taxas inflacionárias.

Como resultado, o Brasil afundou-se em uma crise fiscal estatal, que segundo Bresser-Pereira (1991) possuía algumas características, como por exemplo: déficit público, poupança pública negativa, dívida pública interna e externa excessivamente elevadas, falta de credibilidade dos governos, entre outras.

A fim de combater a inflação e tais problemas, diversos planos econômicos – Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Collor, entre outros – foram implementados, todos sem sucesso. Após sucessivos fracassos econômicos, o presidente da época, Itamar Franco, nomeou Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda de seu governo. Como ministro, Fernando Henrique foi o responsável por montar uma equipe econômica homogênea e comprometida com a formulação de um programa de estabilização inflacionária eficaz, que mais tarde ficou conhecido como Plano Real. Com esse plano somado à estabilidade da inflação favoreceu a eleição de Fernando Henrique para o cargo de presidente do Brasil em 1994 (PIO, 2001).

Mesmo reduzida a crise inflacionária brasileira, o governo permanecia excessivamente burocrático e centralizador. Desde os tempos militares, vem-se buscando desburocratizar a Administração Pública, cujo marco foi o Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Paralelamente, discutia-se qual o grau de intervenção que o Estado deveria exercer sobre a economia e procurava-se também encontrar o ponto de equilíbrio para uma reforma estatal que fosse capaz de se adequar às novas demandas da sociedade brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Sendo assim, em 1995, iniciou-se no Brasil a reforma gerencial por meio da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Assim sendo, Bresser-Pereira (1995) afirma que por meio da reforma do aparelho do Estado, a Administração Pública passa a ser orientada por valores de qualidade e eficiência na prestação de serviços público, como também pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial dentro das organizações.

Nesse contexto de reforma estatal e visando reduzir os desequilíbrios fiscais ainda persistentes, é promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual está pautada em princípios de responsabilidade, transparência e controle das contas públicas. A LRF foi inspirada na legislação americana e neozelandesa, considerados pela *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) como modelo básico de legislação orçamentária (MENINI, 2003).

Entre as exigências constantes da LRF, encontra-se o demonstrativo Anexo de Riscos Fiscais, que deve ser anualmente evidenciado como Anexo da Lei de Diretrizes, o qual tem como finalidade apresentar condições para a avaliação de passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, além de informar as providências a serem tomadas, caso tais riscos se concretizem.

Segundo Pêgo Filho e Pinheiro (2013), mediante ao fato dos passivos contingentes serem dívidas que os impactos fiscais e macroeconômicos se encontram no passado, e por estarem em processo de reconhecimento, o Anexo de Risco Fiscal (ARF) contribui para a saúde das contas públicas. Em outras palavras, se não forem adequadamente geridos, os passivos contingentes podem colocar em risco o equilíbrio das contas ao desencadear o aumento da dívida pública.

Em função do contexto da crise fiscal atual, cujas consequências ainda são perceptíveis, e o atual cenário de busca por transparência, bem como a necessidade de controle das contas públicas e os possíveis impactos que os passivos contingentes representam em termos de riscos fiscais, foi estabelecido o seguinte questionamento: *Quais as características, representatividade e tendência dos passivos contingentes da União no período de 2008 a 2015?*

1.1 Objetivos

Em razão do risco fiscal que os passivos contingentes podem representar, tem-se por objetivo geral analisar as características, a representatividade e a tendência dos passivos contingentes da União no período de 2008 a 2015, levando-se em consideração aspectos constitucionais, legais, orçamentários e doutrinários a respeito do tema por meio de pesquisa em normativos. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- identificar os passivos contingentes presentes nos Anexos de Riscos Fiscais;
- classificar o comportamento dos passivos contingentes segundo seus riscos;
- segregar o comportamento dos passivos contingentes por órgão; e
- demonstrar a representatividade desses tipos de passivos em relação ao valor executado nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

1.2 Justificativa

A complexidade da gestão dos bens públicos exige dos políticos e gestores extrema cautela na tomada de decisões e atenção aos riscos que o Estado está sujeito. Práticas de boa governança tornam-se imprescindíveis para a saúde fiscal do governo e conseqüentemente para toda a população. Entre esses aspectos gerenciáveis, encontram-se os passivos contingentes, que, em função de suas peculiaridades, podem muitas vezes se apresentar ocultos ao governo, representando, a médio ou longo prazo, risco ao equilíbrio financeiro do país.

Assim sendo, foi possível perceber que vários são os riscos fiscais aos quais a União está sujeita, contudo, poucos são os trabalhos que se preocupam exclusivamente com os passivos contingentes constantes do Anexo de Riscos Fiscais e usualmente publicados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A atualidade do tema é um fator de interesse também, pois o contexto da crise político-econômica traz a necessidade de se diminuir todos os riscos a que o Estado está sujeito, incentivando-se ainda mais o exercício da transparência das contas públicas.

1.3 Estrutura do Trabalho

Este trabalho é composto por cinco seções: a) introdução, a qual é feita uma breve contextualização sobre o tema, é definido o problema, expõem-se os objetivos, a justificativa e a própria estrutura; b) o referencial teórico, abordando sobre os conceitos de passivos contingentes, os passivos contingentes na legislação e sobre a evidenciação e a transparência

pública; c) a metodologia, onde são expostos as tipologias e procedimentos da pesquisa; d) a descrição e análise dos dados, em que são evidenciados os resultados apurados; e, por fim, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os ARFs foram introduzidos na LDO graças ao artigo 4º, § 3º, da LRF. O objetivo principal do ARF é evidenciar os riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas, mas, em especial, expor os passivos contingentes da União. A seguir, observaremos as principais características a respeito do tema.

2.1 Passivos Contingentes

Passivo, conforme conceito apresentado por Sá (2008), representa a quantidade do patrimônio destinada à terceiros que serviu como fonte para a formação da substância patrimonial da empresa. Marion (2009), por sua vez, explica que o passivo, também conhecido como exigibilidade, é composto por uma obrigação no momento em que ocorre a avaliação da organização, sendo esta obrigação uma responsabilidade de agir ou de cumprir alguma coisa.

Silva (2012) assevera que a existência do passivo está vinculada a uma obrigação presente, o que representa para a entidade a tarefa de executar determinada ação. Ainda segundo Silva, a obrigação surge, em regra, no momento da entrega do ativo ou da formalização de um contrato irrevogável para a aquisição de ativos, significando real compromisso com um desembolso futuro.

Niyama e Silva (2013) apresentam as características do que é um passivo a partir da essência indicada pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC). De acordo com eles, existem três elementos fundamentais sempre presentes nos passivos, quais sejam:

- a) ser uma obrigação atual da entidade;
- b) resultante de eventos passados; e
- c) cuja liquidação implicará no desembolso de benefícios econômicos.

Todavia, em determinadas situações, nem sempre é uma tarefa simples observar os requisitos para se caracterizar os passivos. Iudícibus (2009, p.141, grifos do autor) afirma: “O problema principal do passivo não reside em sua mensuração, mas em **quando** reconhecê-lo e **registrá-lo**”. O autor ainda adverte que existem momentos em que os contadores poderão registrar as exigibilidades apesar de, conceitualmente, não terem sido atingidos todos os requisitos de passivo, a depender da necessidade ou conveniência entendida pelo profissional.

Os passivos contingentes servem como exemplo de passivo a ser registrado quando não apresentam conceitualmente todos os requisitos para seu reconhecimento, pois, embora sejam chamados de passivo, não podem ser considerados como tal para fins de reconhecimento.

Já o significado de contingência é ser uma eventualidade, um acontecimento baseado na incerteza que pode acontecer ou não. No âmbito contábil, tal significado é apresentado no *Statement of Financial Accounting Standards* nº 5 (1975), como um conjunto de circunstâncias ou situações incertas que envolvem um possível ganho ou perda para a empresa, a depender de evento futuro. Caso seja um ganho, é um ativo contingente; no caso de perda, é um passivo contingente.

A respeito dos passivos contingentes especificamente, Hendriksen e Breda (2009, p. 288) os definem como sendo:

um sacrifício futuro provável de benefícios econômicos, resultante de obrigações presentes de uma entidade no sentido de transferir ativos ou prestar serviços a outras entidades no futuro, em consequência de transações ou eventos passados, e cuja liquidação depende de um ou mais eventos futuros com alguma probabilidade de ocorrência.

Já a concepção apresentado por Iudícibus (2009) é mais simples e genérico, porém, segue o entendimento de Hendriksen e Breda, ao definir os passivos contingentes como obrigações cujo surgimento depende da ocorrência de um evento futuro. Polackova (1999), por sua vez, descreve os passivos contingentes como obrigações que podem ou não ocorrer, dependendo da sucessão de eventos particulares.

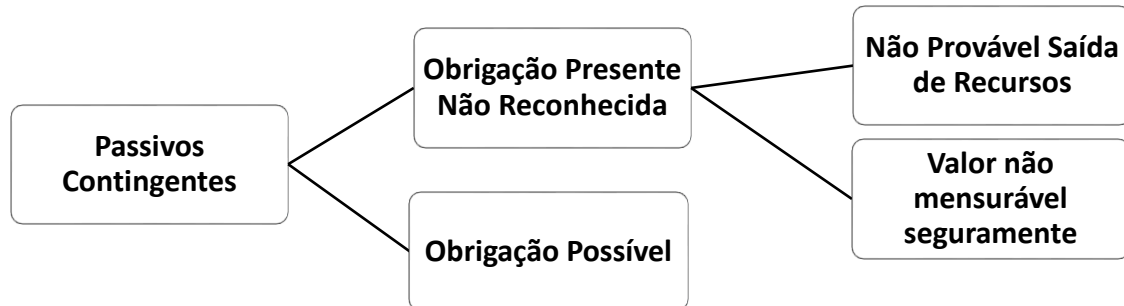
Além disso, o CPC, órgão responsável por padronizar a compreensão contábil no Brasil, no Pronunciamento Técnico de número 25, que versa sobre a contingência passiva, define-a como sendo:

- a) uma **obrigação possível** que resulta de eventos passados e cuja **existência será confirmada** apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade; ou
- b) uma **obrigação presente** que resulta de eventos passados, mas que não é reconhecida porque
 - i. **não é provável** que **uma saída de recursos** que incorporam benefícios econômicos seja exigida para liquidar a obrigação; ou
 - ii. o valor da obrigação não pode ser mensurado com suficiente confiabilidade (CPC, 2009, p. 4, grifos nossos).

O objetivo principal do CPC 25 é estabelecer critérios de reconhecimento e uma base de mensuração apropriada às provisões de ativos e passivos contingentes. Para tal, um dos métodos apresentados pelo pronunciamento baseia-se em avaliações periódicas dessas exigibilidades, pois, assim, é possível determinar qual a probabilidade de existência ou ocorrência da obrigação (CPC, 2009). Existem três tipos de classificação dessa probabilidade: provável, possível ou remota. Mais à frente se aprofundará no reconhecimento e no tratamento contábil adequado para os passivos contingentes.

A partir dos conceitos apresentados, os passivos contingentes podem ser caracterizados conforme exposto na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Tipos de passivos contingentes



Fonte: elaboração própria.

Como se destacou, para o reconhecimento dos passivos contingentes são necessárias avaliações periódicas, a fim de se descobrir o valor adequado a ser registrado ou até mesmo para se analisar se de fato existem. Ainda segundo o Pronunciamento Técnico CPC 25, há dois motivos pelos quais as exigibilidades contingentes não são reconhecidas como passivo: ou porque são obrigações possíveis as quais ainda serão confirmadas pela entidade, ou porque são obrigações presentes, mas que não atenderam a todos os critérios de reconhecimento previsto pelo Pronunciamento Técnico.

Isso significa que somente após o estágio de avaliação e cumpridos os requisitos apresentados pelo CPC 25 é que eles se tornam passivos, sendo registrados como provisão. Cabe frisar que para o setor público a norma balizadora é a *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) 19*, todavia os conceitos apresentados por ela são os mesmos encontrados no CPC 25.

O Quadro 1 apresenta a relação entre a probabilidade de ocorrência do fato e o tipo de passivo após a avaliação técnica realizada por profissionais capacitados:

Quadro 1 – Relação Probabilidade x Tipo de Passivo

Probabilidade	Fato	Tipo de passivo
Certa	Ocorrido	Passivo genuíno
Provável	Chance de ocorrência > Chance de não ocorrência	Provisão
Possível	Chance de ocorrência < Chance de não ocorrência > Remota	Passivo contingente divulgado
Remota	Chance remota	Passivo contingente não divulgado

Fonte: adaptado de Silva (2012).

Em síntese, a contingência passiva nada mais é do que um estágio entre a provisão e o reconhecimento. Contudo, as provisões também dependem de eventos futuros, o que pode levar à confusão quanto à distinção de provisão e contingência.

Provisão, de acordo com o CPC 25 (2009), é um passivo de valor ou prazo indefinido. Aprofundando ainda mais essa definição, a Comissão de Terminologia do *Conseil Nacional de Comptabilité* (1997 *apud* Pereira, Giuntini e Boaventura, 2002) versa que provisão é uma diminuição de valor de um ativo ou de um aumento do passivo exigível de longo prazo, cujos eventos supervenientes ou em curso se apresentam de modo previsível na data das demonstrações financeiras.

Destarte, Larriba Díaz-Zorita (2007 *apud* NIYAMA e SILVA, 2013) reforça que a provisão é um passivo incerto no que diz respeito à quantia ou data de vencimento de uma obrigação certa, enquanto a contingência é uma exigibilidade que ainda será confirmada por evento posterior. O CPC 25 (2009) também diferencia ambos os termos ao sustentar, no item 12 do Pronunciamento, que, de modo geral, todas as provisões são contingentes por serem incertas quanto ao seu valor ou prazo.

Por outro lado, Niyama e Silva (2013) reforçam que a contingência também não pode ser confundida com uma estimativa. Isso significa dizer que o passivo contingente pode ser fruto de uma estimativa, entretanto as estimativas não podem ser consideradas como passivos contingentes. Um exemplo disso é a depreciação, que está sujeita à estimativa de valor mesmo sendo uma obrigação presente.

Entendidos os principais conceitos de passivos contingentes, podemos perceber a dificuldade que há em: primeiro, identificar as exigibilidades contingentes de maneira correta; e, segundo, em mensurá-las. O setor público enfrenta esse mesmo tipo de problema, com um agravante: caso não sejam tratados adequadamente, tais passivos podem exercer impacto direto na dívida pública, pois representam um tipo de risco fiscal ao Estado. Em função disso, na subseção seguinte, veremos como os passivos contingentes são tratados no âmbito governamental.

2.1.1 Passivos Contingentes na área Pública

Órgãos como o Banco Central do Brasil (Bacen), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e diversos autores discorrem a respeito dos passivos contingentes sob uma perspectiva econômica voltada para o setor público. Para o Bacen, por meio do Manual de Finanças Públicas (2006), os passivos contingentes, ou os “esqueletos”, são dívidas juridicamente reconhecidas pelo Governo, de valor certo, e correspondentes aos déficits passados que não

foram contabilizados. Essa definição relaciona-se aos ajustes patrimoniais resultantes de variações nos saldos da dívida líquida, mais especificamente àquelas não consideradas no cálculo do déficit público, de cujos passivos contingentes fazem parte.

Por outro lado, Polackova (1999) explica que as exigibilidades contingentes surgem de fatores endógenos ou exógenos ao governo. Por exemplo, em caso de desastre natural, o evento é do tipo exógeno, pois não advém da atuação governamental; já o aumento dos riscos fiscais como consequência da criação de um programa social é um exemplo de evento endógeno.

Ou seja, para o setor público, as contingências representam risco fiscal, o que significa dizer que estão associadas à variância do déficit ou da dívida pública (PÊGO FILHO e PINHEIRO, 2004). Brixi e Schick (2002) entendem que o risco fiscal é uma fonte de estresse financeiro futuro a qual um governo poderá enfrentar.

Por outro lado, Almeida-Santos (2014), considera que os riscos fiscais são originários da probabilidade da ocorrência de fatos ou eventos que venham impactar negativamente as contas públicas. Se o controle da política fiscal não for adequadamente empregado, ainda de acordo com Brixi e Schick (2002), os riscos fiscais representarão a origem de uma pressão financeira futura sobre as autoridades fiscais do país. Os autores ainda dividem os passivos provenientes dos riscos em quatro tipos:

- a) passivos diretos – obrigações previsíveis, que irão surgir em qualquer momento;
- b) passivos contingentes – obrigações desencadeadas por um discreto, mas incerto evento [...];
- c) passivos explícitos – obrigações específicas de governo definidas por lei ou contrato [...]; e
- d) passivos implícitos – obrigação moral ou fardo esperado para o governo não em sentido legal, mas baseado nas expectativas públicas e pressões políticas (Brixi e Schick, 2002, p. 22, tradução nossa).

Por sua vez, o FMI exerceu influência de modo considerável no trato dos riscos fiscais no Brasil, sendo vetor de impulsão para diversas políticas voltadas à transparência e gestão, entre as quais se tem como uma das principais a LRF. Por meio do Código de Transparência Fiscal, o FMI (2014, p. 19) define as contingências como “[...] obrigações de pagamento cuja data de realização e valor dependem da ocorrência de algum evento futuro específico/incerto, ou de uma série de eventos futuros. Exemplos: garantias, indenizações e cartas de fiança”. Já no Manual de Transparência Fiscal (MTF), o órgão internacional assevera que a origem dos passivos contingentes pode ser tanto garantias explícitas quanto implícitas, e vai além ao listar um rol exemplificativo para esses passivos, como podemos observar a seguir:

a) Passivos Explícitos

Garantias de depósitos em bancos comerciais e de outros itens do balanço patrimonial, de empréstimos para outros níveis de governo ou empresas públicas, de taxa de câmbio, de demanda ou receita em contrato de parcerias público-privadas e as emitidas contra a possibilidade de passivos ambientais; programas de seguro do governo (safras, enchentes); programas assistenciais subfinanciados; e capital não integralizado e outras possíveis obrigações legais.

b) Passivos Implícitos

Resgate de bancos;
cobertura de passivos de entidades privatizadas;
insucesso dos investimentos de fundos não garantidos de pensão, emprego ou proteção social;
auxílio no caso de desastres ambientais ou calamidades; e
dívidas de governos infranacionais.

(FMI, 2007, p. 62)

Ainda no MTF (2007), é ressaltada a importância de não apenas se entender como funcionam esses passivos, mas também monitorá-los e, se possível, quantificá-los. É interessante notar que, embora os desastres naturais e a consequente necessidade de o governo prestar assistência sejam normalmente considerados fatos inesperados, muitos casos apresentam um elemento de previsibilidade. Assim sendo, faz-se mister levar a previsibilidade em consideração para fins de transparência.

2.1.2 Passivos Contingentes na Legislação Brasileira

A legislação brasileira também trata dos passivos contingentes. Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), estão previstos, no artigo 165, as leis de iniciativa do Poder Executivo responsáveis pelo orçamento público brasileiro, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em função do foco do presente estudo, nos ativemos à LDO, que é a responsável por orientar a LOA no que tange à sua elaboração, aprovação e execução. Mas não está restrita a esse tema, conforme podemos observar no §2º do artigo 165 da Carta Magna:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com o advento da LRF, foram agregadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias novas funções e mais três anexos de controle das finanças, cujo objetivo principal é manter o equilíbrio das receitas e despesas públicas. Focaremos especificamente no ARF, que, segundo o §3º do art. 4º da LRF, é o local em que serão avaliados os passivos contingentes e os demais riscos

fiscais capazes de afetar as contas públicas, além de informar as providências necessárias, caso os riscos se confirmem.

A finalidade do ARF, conforme Rodrigues e Lopes (2006), é apresentar a evidenciação dos riscos fiscais que colocam sob ameaça as contas públicas. Os autores ainda correlacionam esse Anexo às notas explicativas, aos demonstrativos e aos quadros suplementares presentes na iniciativa privada, em virtude de possuírem o mesmo fim. Para atingir a transparência requisitada pela LRF, o Anexo de Riscos Fiscais referente à LDO de 2015 classifica os riscos de duas maneiras: riscos da dívida e riscos orçamentários. Vejamos a definição extraída do texto dessa lei:

Os riscos orçamentários dizem respeito à possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do projeto de lei orçamentária anual não se confirmarem durante o exercício financeiro. Tanto do lado da receita quanto da despesa, os riscos decorrem de fatos novos e imprevisíveis à época da elaboração do projeto de lei orçamentária, como a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções e/ou a ocorrência de decisões de alocação de recursos ou mudanças na legislação.

[...]

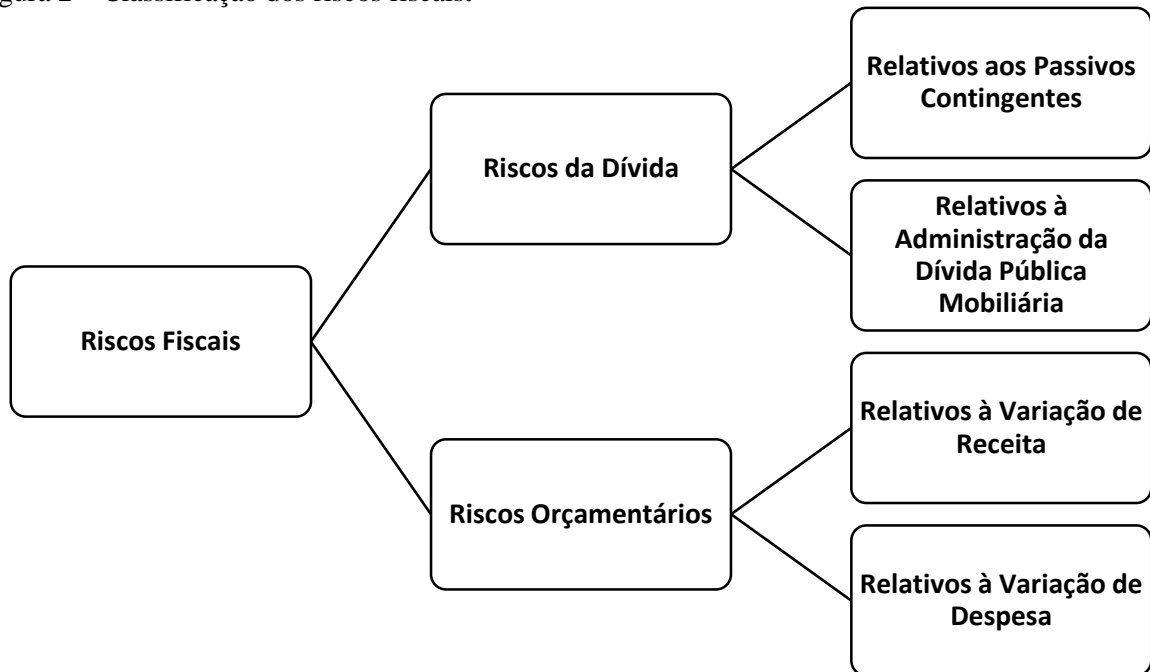
[Os riscos da dívida] se subdividem em duas categorias: os riscos relativos à administração da dívida pública e os riscos decorrentes dos passivos contingentes (BRASIL, 2015, Anexo V, p. 2 e 9).

Nota-se que o conceito de risco fiscal observado anteriormente é genérico, cabendo ao Anexo da LDO detalhar as suas duas espécies. A norma não explica exatamente o significado de riscos da dívida, porém os distingue em duas categorias: riscos relativos à administração da dívida pública mobiliária e riscos decorrentes de passivos contingentes. No caso dos passivos contingentes, a definição presente é semelhante àquela do CPC 25 para os tipos de contingências:

As contingências passivas referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, ou que a probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança (BRASIL, 2015, Anexo V, p.17).

Essa classificação também vem sendo utilizada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias anteriores. A figura 2, a seguir, demonstra a divisão presente na LDO 2015 no que diz respeito ao tipo de risco:

Figura 2 – Classificação dos riscos fiscais.



Fonte: elaboração própria.

A classificação dos riscos decorrentes dos passivos contingentes é realizada pelos órgãos responsáveis pelo seu gerenciamento e a partir da natureza de sua origem. Basicamente são quatro as categorias:

- a) as decorrentes de demandas judiciais se subdividem em:
 - i. as contra a Administração Direta,
 - ii. as de natureza tributária,
 - iii. as contra autarquias e fundações,
 - iv. as contra empresas estatais; e
 - v. as contra o Bacen ;
- b) as dívidas da União em processo de reconhecimento;
- c) as operações de aval e garantia sob responsabilidade do Tesouro Nacional; e
- d) os outros passivos da União.

A evidenciação realizada na LDO serve como base para a elaboração do orçamento público previsto na Lei Orçamentária Anual. Entretanto, Santos (2010) salienta que, apesar da identificação e quantificação dos passivos contingentes, a LDO não apresenta providências caso se concretize o esperado, fazendo com que o Anexo deixe de atender à sua finalidade por completo. A autora ainda relembra que, não obstante a LOA também não contenha providências, em sua composição, encontram-se as reservas orçamentárias para as eventualidades de situações contingentes. Os recursos para tal estão previstos na conta Reservas

de Contingência, cuja constituição vem desde a elaboração do Projeto da LOA, seguindo determinação da LDO e a previsão do artigo 5º da LRF, conforme tratado nessa Lei Complementar:

O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

[...]

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (BRASIL, 2000).

Dessa forma, os conceitos apresentados pela Contabilidade para os passivos contingentes deixam claro que eles representam risco para o planejamento financeiro governamental caso a boa gestão seja negligenciada.

Posto isso, analisaremos como são realizados os tratamentos contábeis das contingências passivas de acordo com os principais normativos a respeito do tema.

2.2 Reconhecimento e Tratamento contábil dos passivos contingentes

Impulsionada pelo surgimento do CPC, a Contabilidade brasileira, nos últimos anos, vem passando por um processo de adequação às normas internacionais, sendo este órgão responsável pelos estudos e emissão dos pronunciamentos internacionais no Brasil. Após emissão dos Pronunciamentos Técnicos oriundos do CPC, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) transforma-os em Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), para que haja apoio normativo da aplicação técnica por profissionais que trabalham com a Contabilidade. Atualmente, a norma contábil referente aos passivos contingentes no setor privado é a NBC TG 25 (R1).

Segundo a NBC TG 25 (R1), o reconhecimento das contingências só ocorre a partir do momento em que a saída de benefícios econômicos futuros se tornou provável. Após isso, em regra, a provisão deve ser reconhecida nas demonstrações contábeis do período em que ocorre a mudança da estimativa de probabilidade. A exceção se dá nas circunstâncias de extrema raridade em que nenhuma estimativa confiável pode ser realizada. Já nos casos em que a probabilidade de ocorrência é apenas possível, basta a entidade divulgar uma breve descrição da natureza do passivo contingente, descrevendo cada uma das classes na data do balanço. Por

fim, nas situações em que a probabilidade é apenas remota, nenhum tratamento específico é necessário.

O anexo I dessa NBC apresenta essas informações de forma resumida, conforme podemos observar no quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Classificação dos passivos segundo probabilidade de execução

Probabilidade		Tratamento	Itens da norma
Provável	Mensurável com suficiente segurança	Provisionar	Itens 14, 30, 84 e 85
	Não mensurável com suficiente segurança	Divulgar em notas explicativas	Itens 27 e 86
Possível		Divulgar em notas explicativas	Itens 27 e 86
Remota		Não reconhece o passivo contingente	Itens 27 e 86

Fonte: NBC TG 25 (R1), com adaptações.

Apesar de ser um conceito essencialmente da Contabilidade, os responsáveis pela avaliação dos passivos contingentes não são necessariamente contadores. No caso do setor público, a avaliação das demandas judiciais contra a União é realizada com base na Portaria da Advocacia-Geral da União (AGU) 40 de 10 de fevereiro de 2015, cuja classificação dos riscos segue o entendimento da norma contábil.

Segundo o ARF de 2015, a competência da representação judicial e extrajudicial desses tipos de demanda varia de acordo com o polo passivo contra o qual a lide é interposta, sendo, conforme a natureza da causa, subdivididas entre as secretarias da AGU, quais sejam: Procuradoria-Geral da União (PGU), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Procuradoria-Geral Federal (PGF).

Sendo assim, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (2015), reforça que se faz necessária a avaliação periódica dos passivos contingentes para se identificar o momento em que a saída de recursos se tornou provável. Destarte, os passivos contingentes só devem ser registrados em contas de controle, conforme o Plano de Contas Aplicados ao Setor Público (PCASP), isto é, não podem ser reconhecidos no grupo de contas com características patrimoniais.

Segundo o Manual (STN, 2015), uma conta com natureza de controle é aquela capaz de registrar, evidenciar e processar os atos de gestão cujos efeitos resultam em modificações no patrimônio da entidade pública, bem como aqueles com funções específicas de controle. Em termos simples, são as situações não compreendidas no patrimônio, mas que podem vir a afetá-lo direta ou indiretamente. Por outro lado, as contas patrimoniais, de acordo com Lima e Castro (2015), são aquelas as quais representam componentes do patrimônio cujos saldos são reunidos de um ano para o outro.

Cabe ainda ressaltar que, segundo Lima e Castro (2015), na área pública, existe uma lógica contábil distinta daquela presente no setor privado. Essa lógica permite à Administração Pública que os lançamentos efetuados demonstrem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento do patrimônio, a interpretação dos resultados financeiros e econômicos, entre outros. Para que isso ocorra, segundo o Manual, o plano de contas público agrupa a natureza da informação contábil em contas divididas em três grupos: orçamentário, patrimonial e de controle.

Segue exemplo do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) para o lançamento do registro de passivos contingentes em que podemos observar o lançamento dentro de uma conta com natureza de controle:

Registro de passivos contingentes	
Natureza de informação: típica de controle	
D 7.4.1.x.x.xx.xx	Controle de Passivos Contingentes
C 8.4.1.x.x.xx.xx	Execução de Passivos Contingentes

(STN, 2015, p.188)

2.3 Evidenciação e Transparência Fiscal

Analizados os conceitos iniciais de passivos contingentes, sua importância perante as finanças públicas e o tratamento previsto pelos mais diversos órgãos da esfera governamental, faz-se necessário o aprofundamento dos conceitos de transparência e evidenciação contábil, porquanto tais temas são de extrema importância para o emprego das contingências passivas.

2.3.1 Evidenciação (disclosure) Contábil

Niyama e Silva (2013) afirmam que a Contabilidade é o canal de comunicação entre os agentes econômicos na procura por oportunidades de investimento e na avaliação de riscos. A abertura de mercado e a necessidade de informações mais comparáveis direcionou a ciência contábil brasileira para uma evolução normativa e procedimental. Como já mencionado anteriormente, visa-se à adequação das normas ao padrão internacional advindas do

International Accounting Standards Board (IASB), e uma de suas principais características é prezar pela essência sobre a forma.

Isso reforça a ideia apresentada por Rodrigues e Lopes (2006), que, segundo os autores, o fim precípua da Contabilidade só é atingido no momento da materialização da evidência das informações. Pode-se concluir, portanto, que se não existir uma evidência fidedigna capaz de retratar as transações contábeis, a informação apresentada não possui valor algum.

No passado, discutia-se se a evidência era um princípio ou um objetivo da contabilidade. Apesar de ter sido utilizada como princípio em países como o México e Venezuela, a conclusão obtida é de que a evidência “[...] é mais do que um princípio, ela é uma espécie de canal, de elo entre os postulados/princípios contábeis e os objetivos da Contabilidade, ou seja, é o meio/processo que permite à Contabilidade atingir seus objetivos” (AQUINO e SANTANA, 1992, p. 14).

Simplificando, a evidência é a apresentação da informação contábil sem que ela seja afetada por alguma omissão ou excesso de informação, tornando os demonstrativos fidedignos. O porém está em como e para quem essa informação será apresentada. Iudícibus (2009) frisa que é necessário caracterizar um perfil do investidor médio e observar as circunstâncias de tempo e espaço, a quantidade e a qualidade de informações que ele é capaz de “digerir”. O autor também salienta que, para existir qualidade na informação, ela precisa ser, simultaneamente, adequada, justa e plena quanto, pelo menos, ao detalhe que está sendo evidenciado.

Contudo, a evidência torna-se ineficiente se os dados apresentados não possuem materialidade e se não forem relevantes sob a ótica avaliada. A materialidade nada mais é do que a seleção de dados que podem ser considerados relevantes. Para que ela seja considerada dessa forma, Niyama e Silva (2013) afirmam que a relevância das informações está vinculada ao poder de influência das decisões econômicas em caso de omissão ou distorção das mesmas.

Todavia, também não é adequado levar para o outro extremo, ou seja, selecionar excessivamente informações. Por outro lado, frequentes omissões de dados singulares podem vir a afetar todo o conjunto, sendo este relevante para a tomada de decisão. Identificar qual o ponto de “corte” da materialidade é de difícil aplicação, uma vez que ela é repleta de subjetividade. Uma informação pode ser material para algum usuário e para outros, não; isso significa dizer que, sem o direcionamento para o tipo adequado de usuário, há o risco de “pecar” por excesso de informação, prejudicando a eficiência dos demonstrativos.

Dantas *et al* (2005) segue essa linha de entendimento ao afirmar que a despeito de se relacionar com dados quantitativos, a materialidade e relevância são entendimentos subjetivos fundamentados por opiniões, o que pode gerar dificuldade para se estabelecer o que deve ser

evidenciado. Já o CPC 00 R1 (2011) retrata a valia da apresentação da informação de modo a atender equilibradamente os diversos usuários sem que isso afete o *disclosure* das informações. Conforme esse CPC, as demonstrações contábeis, de modo geral, são apresentadas para os usuários externos, haja vista as finalidades e necessidades distintas desses usuários.

De acordo com Iudícibus (2009), no Brasil, o entendimento de evidenciação está estritamente ligado ao de notas explicativas, entretanto, o autor reforça que estão disponíveis várias formas de evidenciar, como por exemplo, por meio das demonstrações contábeis, das informações entre parênteses, de quadros e demonstrativos suplementares, de comentários do auditor, entre outros. Caso não seja realizado um bom trabalho de evidenciação, o usuário deixa de confiar nas informações demonstradas, o que as torna sem valor algum, pois se prejudica diretamente a tomada de decisão.

A confiança é imprescindível na relação entidade-usuário, independentemente do tipo de setor, conforme exemplificado por Dantas *et al* (2010), quando a falta de confiança do público no sistema bancário ocasionou a quebra de bancos na Inglaterra, Estados Unidos, Itália e Alemanha. Isso impulsionou à criação de regulamentações para melhorar a qualidade da informação disponibilizada ao usuário, para que então fosse permitido a ele avaliar adequadamente os riscos dos negócios.

Dantas *et al* (2005) expõem sobre a dualidade da evidenciação, ao constatarem que o crescimento do nível de evidenciação representa uma “via de mão dupla” para as empresas, porque ao beneficiar os usuários com as informações indispensáveis para a decisão, são criadas condições que fortalecem o avanço do mercado de capitais, refletindo, também, na valorização da entidade, na confiança dos credores, entre outros. Conquanto haja tais benefícios, existe uma relutância das organizações em aumentar a medida de evidenciação, sob as premissas de proteção estratégica, preocupações com questionamentos jurídicos ou com os custos para a elaboração das informações. Ainda segundo os autores, as empresas procuram se limitar ao requerido pelas leis ou pelas normas dos órgãos reguladores.

Apesar de haver aspectos negativos devido à evidenciação de determinados tipos de informação empresarial, no setor público, em regra, a ideia é oposta. Quanto maior a transparência, mais equilibrada fica a relação do Estado-cidadão, reduzindo o nível de assimetria da informação e atendendo aos princípios pertinentes à área pública.

Portanto, tornar possível o controle e a fiscalização da sociedade sobre as atividades de seus representantes tem como consequência o fortalecimento da democracia e do país.

2.3.2 Transparência na área pública

O controle e a fiscalização atinge uma dimensão de responsabilidade muito maior na área pública, porquanto o gestor lida diretamente com a *res publica*, que é financiada pelos tributos pagos por toda a sociedade. Como consequência, a coletividade tem interesse pelo modo de gestão das contribuições pagas por cada cidadão, já que o resultado da má gestão afeta direta ou indiretamente a todos.

A sociedade tem o direito de exercer o controle e solicitar a prestação de contas de como os seus recursos estão sendo empregados, e isso só é viável por meio da transparência governamental. A transparência está alinhada ao princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da CF/88; mas ela vai além. Conforme Platt Neto *et al* (2007), esta se preocupa apenas em trazer à tona a informação para o público, enquanto aquela se atém não apenas à publicação. Isto é, a informação pode ser pública, mas pode ser irrelevante, não confiável, intempestiva e incompreensível. Santana Júnior (2008) ressalta que o gestor não deve se contentar em dar publicidade aos seus atos, ele deve fazer isso trazendo informações úteis à sociedade, de modo a ser compreendido por ela.

Além disso, a transparência é vista não apenas como um princípio, mas como um mecanismo que permite à população tomar conhecimento da gestão governamental. Sua importância é destacada, entre outros aspectos, pela participação popular nas decisões políticas via audiências públicas. A união da participação popular com a prestação de contas com informações relevantes faz com que a transparência seja um dos principais instrumentos do fortalecimento democrático (SANTA CATARINA, 2002).

Platt Neto *et al* (2007) reforçam esse aspecto da transparência ao afirmarem que a transparência nas entidades públicas representam uma política de gestão consciente a qual favorece o exercício da cidadania pelos indivíduos. Pereira (2003) corrobora ao asseverar que a transparência é efetivada através do acesso do cidadão à informação governamental, tornando as relações entre o Estado e a sociedade mais democráticas.

Um dos marcos legislativos para a efetivação da transparência é a LRF. Rodrigues e Lopes (2006) destacam que o início de uma nova mentalidade em relação às contas públicas chegou ao Brasil no final da década de 1990, quando, entre outras ações, foi assinado com o FMI um memorando técnico de entendimentos para o trato do risco fiscal. Assim sendo, visando ao aumento do controle das contas públicas, foi sancionada, em 4 de maio de 2000, a Lei Complementar 101, popularmente conhecida como LRF.

Foram vários os benefícios que esta lei proporcionou, como, por exemplo, a facilitação da implementação de práticas transparentes, a materialização da publicidade na Administração

Pública, o ajuste da governança fiscal, a responsabilização de más condutas e principalmente a prevenção de riscos e desequilíbrios ao estabelecer limites para os gastos públicos. Outrossim, o artigo 1º, §1º, da LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal presume a ação transparente e planejada.

Em 2009, a LRF foi alterada pela Lei Complementar 131, fortalecendo ainda mais a transparência através do incentivo à participação popular em audiências públicas. Medidas como a liberação de conhecimento pleno e tempestivo de informações sobre a execução financeiro-orçamentária e um sistema integrado de administração financeira e controle também foram adotadas por essa Lei Complementar, sendo estas atitudes necessárias para o cumprimento do Estado democrático de Direito.

Ainda assim, a Lei 12.527 de 2011, mais conhecida como a Lei da Transparência, foi a responsável pela regulação do acesso à informação, consoante determinação constitucional prevista no inciso XXXIII do artigo 5º presente na Carta Magna. Nesta lei, determina-se, como regra geral, que os órgãos da Administração Pública direta ou indireta divulguem as informações em observância ao princípio da publicidade, além de determinar outras medidas, como podemos verificar no artigo 3º, transcrito a seguir:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da **publicidade** como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;**
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011, art. 3º, grifos nossos).

Posto isto, nota-se a importância da transparência e da correta evidenciação de informações úteis, pois, com isso, coopera-se para a redução da assimetria de informações entre o governo e a sociedade. Caso não sejam adequadamente evidenciados, os passivos contingentes representam grave risco fiscal e podem resultar em desequilíbrio econômico prejudicial a todos. Ademais, tais medidas fazem parte do fortalecimento do controle social e consequentemente do avanço da democracia.

3 METODOLOGIA

De acordo com Beuren (2003), a pesquisa se preocupa em investigar o homem e o ambiente no qual ele vive. Desse modo, conforme Oliveira (2013), a pesquisa deve focar em assuntos específicos e delimitados, capazes de trazer contribuições ao enriquecimento do saber e gerar algum tipo de acréscimo. Tendo como referência as tipologias de delineamento apresentadas por Beuren (2003), este trabalho pode ser classificado da seguinte forma:

- a) Quanto aos objetivos – caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, pois se restringe a analisar, classificar e interpretar os dados preexistentes, sem interferência do pesquisador.
- b) Quanto aos procedimentos de investigação – a pesquisa elaborada tem caráter documental, porquanto está fundamentada em materiais que não têm tratamento analítico e que necessitam de reelaboração para que o objetivo seja atingido.
- c) Quanto à abordagem do problema – nesta pesquisa, está relacionada a abordagem qualitativa. É qualitativa por contribuir com informações a respeito da evidenciação dos passivos contingentes presentes nos anexos de riscos fiscais.

No que tange à dimensão temporal, este trabalho é caracterizado pelo corte transversal, pois os dados foram coletados em um período de tempo predeterminado, no qual estão compreendidos os anos de 2008 a 2015. Tais valores foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para trazer comparabilidade entre eles, pois são passíveis de sofrer alterações com o passar do tempo, e porque este é o índice utilizado pelo governo no estabelecimento de suas metas anuais de inflação.

A maior parte dos dados foi retirada de fontes primárias, como, por exemplo, os Anexos de Riscos Fiscais disponíveis no Anexo V de suas respectivas LDOs. Os ARFs são encontrados no sítio eletrônico da Secretaria de Orçamento Federal. Contudo, uma parcela das informações referentes às garantias foi retirada do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de modo a complementar as informações ausentes nos anexos. Também foi utilizado o sistema de informações sobre o orçamento – Siga Brasil –, o qual se encontra disponível no sítio do Senado Federal, de onde foram retiradas informações referentes à execução dos recursos constantes das LOAs.

Observou-se que o padrão informacional dos ARFs vem sendo aprimorado ao longo do tempo, o que prejudica uma análise comparativa mais aprofundada. Nota-se, porém, que, a partir de 2013, as informações foram apresentadas de forma mais padronizada, havendo

significativa melhora na qualidade das informações lá presentes. Anteriormente, os ARFs apenas citavam as causas dos riscos, deixando de informar detalhes no tocante às quantias, tornando inviável qualquer espécie de mensuração. Mais recentemente, observa-se uma preocupação maior em tornar o ARF mais objetivo, além de ampliar os detalhamentos sobre as contingências apresentadas.

Posto isto, desde sua origem, o ARF adota uma estrutura padronizada de classificação dos passivos contingentes. Segundo o ARF de 2015, as contingências passivas são classificadas de acordo com a natureza dos fatores que lhe dão origem, bem como pelos órgãos responsáveis por sua gestão. O quadro a seguir traz o detalhamento dos tipos de passivos contingentes presentes nos ARFs:

Quadro 3 – Tipos de Passivos Contingentes segundo o ARF

Tipos de passivos contingentes	Órgão responsável	Descrição
Demandas judiciais contra a administração direta	PGU	São as ações judiciais decorrentes das atividades realizadas por órgãos da Administração Direta da União.
Demandas judiciais de natureza tributária	PGFN	São decorrentes de ações relativas à tributação federal, incluindo as referentes às contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
Demandas judiciais contra autarquias e fundações	PGF	São decorrentes de ações contra as autarquias e fundações que discutem os litígios referentes às suas atividades, incluindo aqueles referentes aos benefícios previdenciários pagos pelo RGPS.
Demandas judiciais das empresas estatais	Dest	São constituídos em sua maior parte por demandas judiciais de natureza trabalhista, cível, previdenciária e tributária.
Demandas judiciais contra o Bacen	Bacen	São as demandas decorrentes de assuntos diversos, inclusive os relativos aos planos econômicos, trabalhistas, liquidações financeiras e privatizações. Também fazem parte as reclamações referentes ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), que se encontra sob a gestão do Bacen.
Dívidas em processo de reconhecimento pelo Tesouro Nacional	STN	São subdivididos em três categorias, de acordo com a origem da dívida: extinção/liquidação de entidades da Administração Pública, dívidas diretas da União e subsídios concedidos.
Operações de aval e garantia prestada pela União	STN	São as garantias decorrentes de empréstimos internos ou externos cedidas pela União.
Outros passivos da União	Outros	Está subdividido em dois tipos: os relativos aos fundos constitucionais regionais e os relativos aos empréstimos compulsórios.

Fonte: Anexo de Risco Fiscal 2015. Elaboração própria.

A respeito das demandas judiciais, esta pesquisa limitou-se a verificar as informações constantes nos ARFs. Os dados referentes às demandas sob a responsabilidade da AGU, da

Dest e do Bacen foram consideradas como um único tipo de passivo contingente, pois a natureza de sua causa é a mesma, apenas variando o motivo e o órgão contra o qual se impetrou a ação judicial. Não fizeram parte da análise aquelas demandas classificadas como não mensuráveis ou que o valor não foi demonstrado, porquanto fica inviável uma análise quantitativa.

Ainda sobre as demandas judiciais, para os casos em que é informado apenas um impacto mínimo com projeção de crescimento com o passar do tempo, somente foi considerado o valor mínimo evidenciado, para que, assim, não fossem tratados dados a partir de estimativas não presentes no anexo. Já nos casos em que foram apresentadas estimativas anuais de impacto e simultaneamente o valor agregado de anos anteriores, a soma de ambos foi considerada como o resultado referente àquela demanda judicial. Por fim, quando apresentadas estimativas entre dois valores, o maior deles foi considerado com base no princípio da prudência.

No que tange às garantias, somente a partir do ARF de 2011 se passou a distinguir o valor referente às garantias externas daquelas referentes às garantias internas, pois, anteriormente, era apresentado o somatório de ambos em real. Desde então, as garantias externas são evidenciadas nos ARFs em dólar, tornando-se necessária a conversão do valor para o real. Para a conversão, utilizou-se a data do contrato presente nos ARFs ou no arquivo disponível no sítio da STN, e a taxa de conversão diária foi obtida no sítio eletrônico do Bacen.

Os passivos contingentes relativos aos fundos constitucionais regionais e aos empréstimos compulsórios, classificados como “outros”, não foram considerados neste trabalho. O motivo se deve pelo fato de os dados informados nos anexos versarem a respeito de passivos exigíveis de longo prazo e provisões, respectivamente, portanto não fazendo parte do objeto deste estudo.

Faz-se mister destacar que a data de posição dos valores informado nos ARFs eram distintas, variando conforme o tipo de contingência; ou seja, não significa dizer que a posição de todos valores em determinado anexo é referente ao ano imediatamente anterior. Assim sendo, as datas utilizadas como base para a deflação estão de acordo com aquelas informadas em cada tipo de contingência presente nos anexos.

A análise de dados será dividida em quatro partes: a primeira parte verifica a tendência e a representatividade dos tipos de passivos contingentes, exemplificando aspectos individuais relevantes. A segunda parte aprofunda o estudo, de forma mais específica, sobre as demandas judiciais em relação ao tipo de risco o qual ele representa, pois é a contingência de maior representatividade entre as observadas neste trabalho. Por fim, a terceira e a quarta parte observam a relação dos passivos contingentes com os órgãos e com a execução da despesa presente nas LOAs, respectivamente.

4 RESULTADOS

Com o propósito de responder ao questionamento inicialmente proposto e atingir os objetivos estabelecidos para o presente trabalho, os dados coletados referentes aos passivos contingentes dos anos de 2008 a 2015 serão analisados e expostos nas subseções a seguir:

4.1 Tendência dos tipos de passivos contingentes presentes nos ARFs

Acerca dos passivos contingentes apresentados da União, ou seja, aquelas contingências cuja probabilidade de ocorrência está entre possível e remota, observa-se na tabela 1 a seguir os montantes extraídos dos ARFs de 2008 a 2015, os quais foram atualizados pelo IPCA até dezembro de 2015:

Tabela 1 – Montantes dos Passivos Contingentes da União (R\$ em bilhões)

Tipos de passivos contingentes	Anexo de riscos fiscais								Total	%
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$		
Demandas judiciais	171,80	170,37	171,54	275,25	19,58	495,38	736,57	939,99	2.980,48	61,87
Dívidas em reconhecimento	154,05	148,36	152,47	151,33	147,72	131,91	135,44	134,37	1.155,65	23,99
Garantias	134,15	114,83	144,54	130,47	23,19	10,14	61,77	62,09	681,18	14,14
Total	460,00	433,56	468,55	557,05	190,49	637,43	933,78	1.136,45	4.817,31	100,00

Fonte: Anexo de Risco Fiscais de 2008 a 2015. Elaboração própria.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

Observa-se que ao longo do período abrangido pelos ARFs de 2008 a 2015 houve um crescimento do total das contingências, influenciado principalmente pelas demandas judiciais, ocorrendo apenas um momento de queda relevante, que foi em 2012. Isso se deve principalmente ao significativo valor das demandas judiciais em relação ao total das contingências, já que as dívidas em reconhecimento e as garantias, apesar de variarem em determinados momentos, esboçaram uma tendência de queda quando se comparada com o início da série.

Entre os anos de 2008 a 2015 houve um aumento total de passivos contingentes de 147,05%. Assim sendo, é possível observar que entre a quantia do primeiro e o último anexo analisados há um aumento real de R\$676,45 bilhões. Por outro lado, a queda mais acentuada ocorreu no ARF de 2012; passando de R\$275,25 para R\$19,58 bilhões, o que representa aproximadamente 93,1% de redução.

A fim de entender o comportamento diferenciado apresentado para esse período, foi realizada uma análise horizontal do passivo real constante no Balanço Geral da União (BGU); pois, caso tamanha quantidade de contingências fosse confirmada, iria ser transformada em provisões e, conseqüentemente, representaria um aumento dos passivos. Entretanto, nos períodos de 2011 a 2013, houve uma redução de 1,22% e 1,71% desse montante, conforme podemos observar na tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Análise horizontal do passivo real (R\$ em milhares)

Passivo real	2013	2012	2011	AH 2013/2011	AH 2012/2011
Total passivo financeiro	305.242.968,73	259.516.372,72	242.213.881,71	126,02	107,14
Total passivo não financeiro	3.622.699.882,98	3.648.959.897,07	3.734.288.824,24	97,01	97,71
Passivos real	3.927.942.851,71	3.908.476.269,79	3.976.502.705,95	98,78	98,29

Fonte: Balanço Geral da União dos períodos de 2011 a 2013. Elaboração própria.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

Portanto, apesar de os ARFs de 2008 a 2015 nada se manifestarem sobre a questão, é possível inferir que a causa para a queda repentina das contingências passivas do período de 2012 se deve por omissão das informações, já que não houve um aumento dos passivos reais ao longo do período.

A respeito das contingências de demandas judiciais, é possível notar que ao longo do período analisado, salvo o ano de 2012, foram os que mais cresceram, chegando a atingir aproximadamente R\$940 bilhões em 2015; o que para um único tipo de passivo é um valor expressivo, pois consegue ser superior ao total de todas as outras contingências para o mesmo período e para o acumulado entre todos os anos anteriores.

Em termos de representatividade, as demandas judiciais destacam-se como as principais contingências, pois possuem 61,9% do montante analisado. Isso significa dizer que as demandas detêm 23,8% a mais de passivos contingentes que as demais. Já sob a ótica individual por ano, as demandas são superiores a 75% do montante nos últimos três períodos, chegando a atingir 82,7% em 2015.

A seguir, tem-se exemplo das principais demandas que representam risco fiscal sob administração de cada Procuradoria-Geral, constante no Anexo V de 2015:

Quadro 4 – Principais exemplos de demandas judiciais.

Órgão responsável	PGU	PGF	PGFN
ARF	2015	2015	2015
Tema	Sucroalcooleiro	Pedido de desaposentação.	Concessão de benefícios fiscais relativos ao imposto de renda (IR) e sobre os impostos de produtos industrializados (IPI).
Estim. de impacto (R\$ em bi)	173,5	49,1	118,0
Réu	Ministério da Agricultura (União)	Instituto Nacional do Seguro Social (União)	União
Tipo de risco	Tipo de risco: econômico.	Não informa	Não informa
Natureza da ação	Indenizatória	Direito Previdenciário	Não informa
Objeto	Empresas do setor sucroalcooleiro pedem indenização pela fixação de preços na época da correção teria sido a menor do que os custos de produção apurados.	Discute-se a possibilidade de cancelamento da aposentadoria pelo RGPS anteriormente concedida.	Concessão de benefícios e isenções fiscais que podem impactar o cálculo do devido aos municípios a título de arrecadação dos referidos tributos.
Instância atual	Diversos processos em situações diferentes.	STF	STF

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais 2015. Elaboração própria.

No que diz respeito ao comportamento das dívidas em processo de reconhecimento, estas mantiveram-se relativamente estáveis até o ano de 2011. A partir de então, apesar das pequenas variações, passaram a apresentar uma tendência de queda quando comparadas com os valores demonstrados no início da série.

O somatório desse tipo de contingência representa aproximadamente 24% do total dos riscos o que as coloca como o segundo risco fiscal da União mais representativo, apesar da redução de 12,8% ao longo do período estudado.

Como já explicado no quadro 3, as dívidas em processo de reconhecimento subdivide-se em: dívidas de liquidação e extinção de empresas estatais, dívidas diretas e as dívidas resultantes de subsídios concedidos. Dentre esses três tipos, destacam-se aquelas oriundas de subsídios, os quais englobam as novações do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), bem como o valor a ser pago ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), denominado VAF4.

O motivo para tal destaque deve-se ao fato de os subsídios constantemente apresentarem uma representatividade superior a 84% de todas as dívidas em reconhecimento. A título de exemplo, em 2015, o montante dos subsídios concedidos foi de R\$ 113,17 bilhões, representando 84,2% dos passivos contingentes em processo de reconhecimento daquele período. Já no ARF de 2008 essa representatividade atingiu a marca de 92,2% do total das dívidas em reconhecimento, conforme observamos na tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Representatividade dos subsídios concedidos ao longo dos ARFs. (R\$ em bilhões)

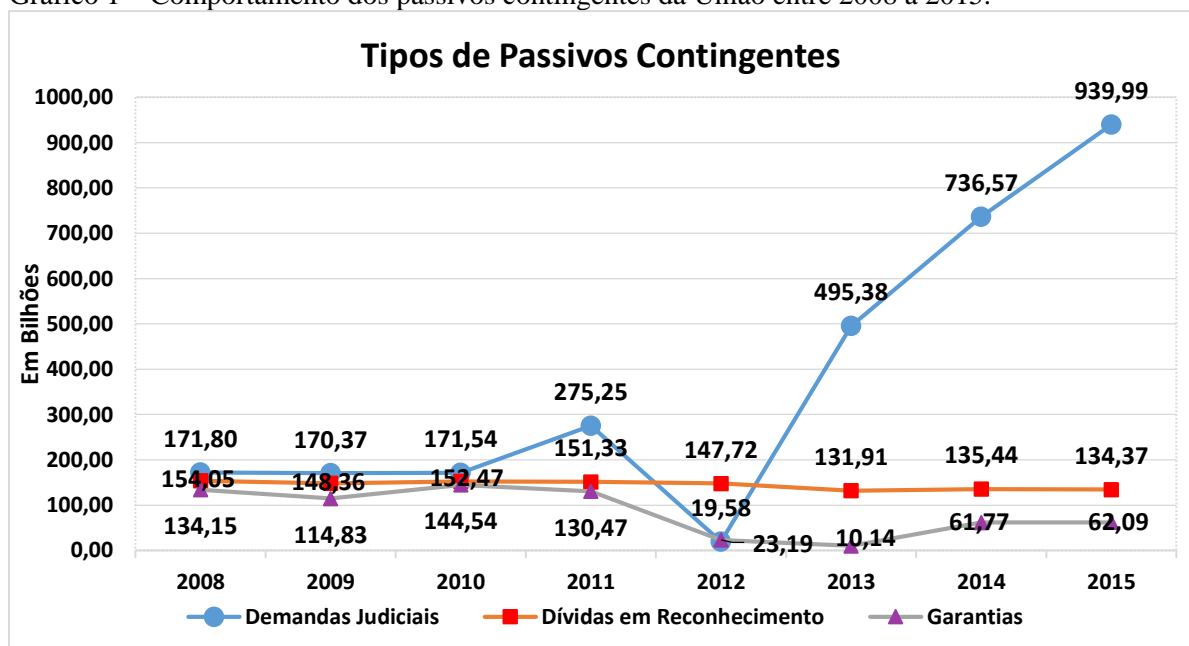
ARF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liquidação/Extinção	5.421,21	6.156,05	6.710,84	6.602,43	7.193,85	7.388,31	11.390,27	11.800,17
Dívida Direta	6.646,27	6.943,24	7.615,57	7.961,13	8.474,30	8.916,59	9.090,45	9.389,72
(A) Subsídios	141.982,01	135.260,15	138.144,87	136.769,01	132.053,57	115.603,72	114.960,28	113.177,00
(B) Total	154.049,49	148.359,44	152.471,28	151.332,57	147.721,72	131.908,62	135.441,00	134.366,89
% dos Subsídios (A/B)	92,17%	91,17%	90,60%	90,38%	89,39%	87,64%	84,88%	84,23%

Fonte: Anexos de Riscos Fiscais de 2008 a 2015. Elaboração própria.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

No caso das operações de aval e garantia, o comportamento dessa contingência tem sido errático, variando entre quedas e aumentos de um ano para o outro. No entanto, em 2012 apresentou uma queda relevante, saindo de R\$130,47 bilhões em 2011 para apenas R\$23,19 bilhões. Aliás, esse ano, foi *sui generis* para todos os passivos contingentes da União, conforme se pode observar no gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Comportamento dos passivos contingentes da União entre 2008 a 2015.



Fonte: Anexo de Fiscal de 2008 a 2015. Elaboração própria.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

Por fim, encontram-se as garantias cedidas pela União, cuja redução entre o ARF de 2008 e o 2015 foi de 53,7%, representando a segunda maior variação dentre as três exigibilidades contingentes. Apesar disso, as garantias são as contingências de menor representatividade, sempre se mantendo a patamares inferiores a R\$135 bilhões. Ressalta-se que, segundo o ARF de 2015, não houve a necessidade de a União honrar nenhum compromisso por questões de inadimplência das tomadas de empréstimos nos último nove anos, isto sugere que, o risco fiscal acerca desse tipo de passivo é relativamente pequeno.

Assim sendo, a situação das demandas judiciais deve servir de alerta para as autoridades públicas, pois, devido ao tamanho de sua representatividade, a realização desse tipo de passivo pode provocar impactos fiscais representativos em contas públicas já repleta de problemas. Já as dívidas em processo de reconhecimento também merecem atenção, porquanto a maioria de suas contingências está baseada na política de concessão de subsídios; cabendo ao governo verificar o custo benefício desse tipo de concessão em relação ao risco fiscal que representa. Por outro lado, as garantias podem ser consideradas como estáveis, porquanto, apesar de representar um risco fiscal, nenhum valor se confirmou como passivo no período em análise.

4.2 Demandas Judiciais por tipo de risco fiscal

Nesta seção será aprofundada a análise sobre as demandas judiciais, porquanto elas são as contingências de maior volume e, conseqüentemente, representam maior risco fiscal à União.

A classificação das demandas judiciais, segundo o tipo de risco fiscal, teve como base as informações constantes nos próprios ARFs de cada LDO, inclusive aquelas mencionadas nos objetos dos passivos contingentes descritos.

Foram classificados como “outros” os passivos contingentes que representam risco social, civil, trabalhista, agrário, financeiro e administrativo - por possuírem valores pouco expressíveis - ou cuja classificação abrange mais de um tipo de risco, como por exemplo, risco econômico e social simultaneamente.

A tabela 4 a seguir evidencia as demandas judiciais segundo os tipos de riscos fiscais mais representativos, bem como expõe o comportamento desses riscos ao longo do período analisado.

Tabela 4 – Classificação dos passivos contingentes conforme o tipo de risco. (R\$ em bilhões)

Tipo de Risco	Anexo de Risco Fiscal								Total	%
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Tributário	144,36	143,32	137,50	239,76	0,07	281,74	348,80	517,82	1.813,37	60,8%
Econômico	-	10,68	10,25	12,39	15,81	30,42	196,11	329,52	605,18	20,3%
Previdenciário	12,55	1,29	8,30	7,87	1,07	65,11	136,64	54,93	287,76	9,7%
Outros	14,89	15,07	15,49	15,23	2,63	118,12	55,02	37,72	287,54	9,6%
Total	171,8	170,36	171,54	275,25	19,58	495,39	736,57	939,99	2.980,48	100%

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais de 2008 a 2015. Elaboração própria.

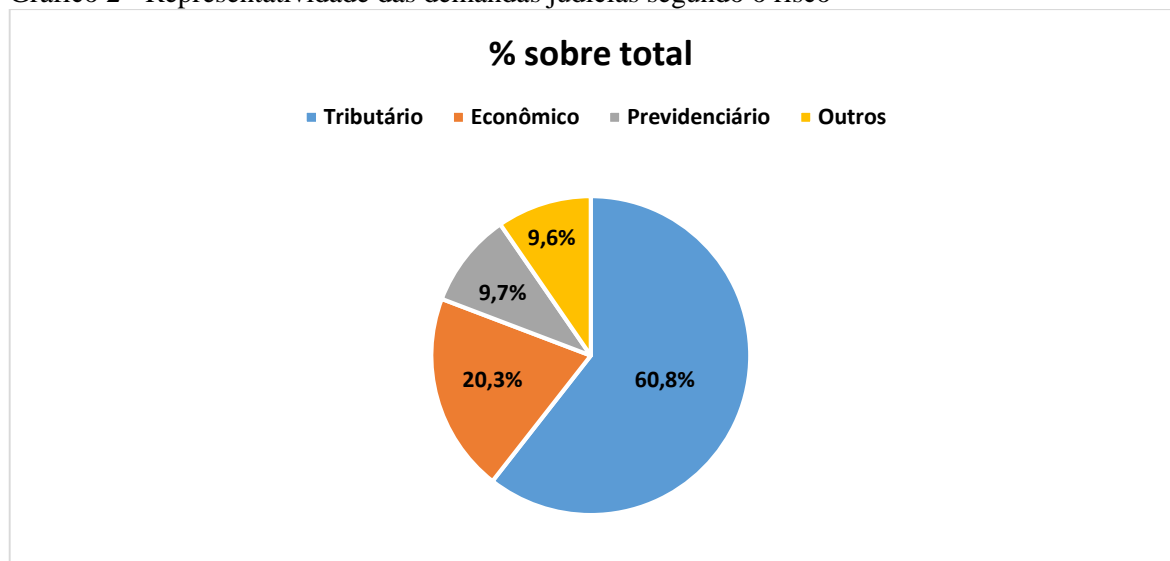
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

Observa-se que o risco tributário é o de maior representatividade, pois o seu valor agregado representa 60,8% das demandas que estão *sub judice*. Além disso, somente no ARF de 2015, o risco tributário conseguiu ser superior à soma de todas as demais demandas judiciais referentes aos anos de 2008 a 2013. Em segundo lugar, vem os riscos econômicos com 20,3% de representatividade, seguidos pelos bem menos representativos previdenciários, com 9,7%, e pelos outros, com 9,6% de representatividade total.

Cabe destacar que a representatividade anual do risco tributário foi superior a 80% até o ano de 2012, chegando a atingir, em 2011, aproximadamente 90% do montante dos risco em relação aos demais. Todavia, de 2013 a 2015, o risco econômico passou a compartilhar mais da representatividade anual, atingindo 35,1% desse tipo de risco em 2015.

Conforme destacado em parágrafo anterior, gráfico 2 a seguir demonstra a representatividade do total das demandas, segundo o tipo de risco fiscal:

Gráfico 2 - Representatividade das demandas judiciais segundo o risco



Fonte: Anexo de Risco Fiscais de 2008 a 2015. Elaboração própria.

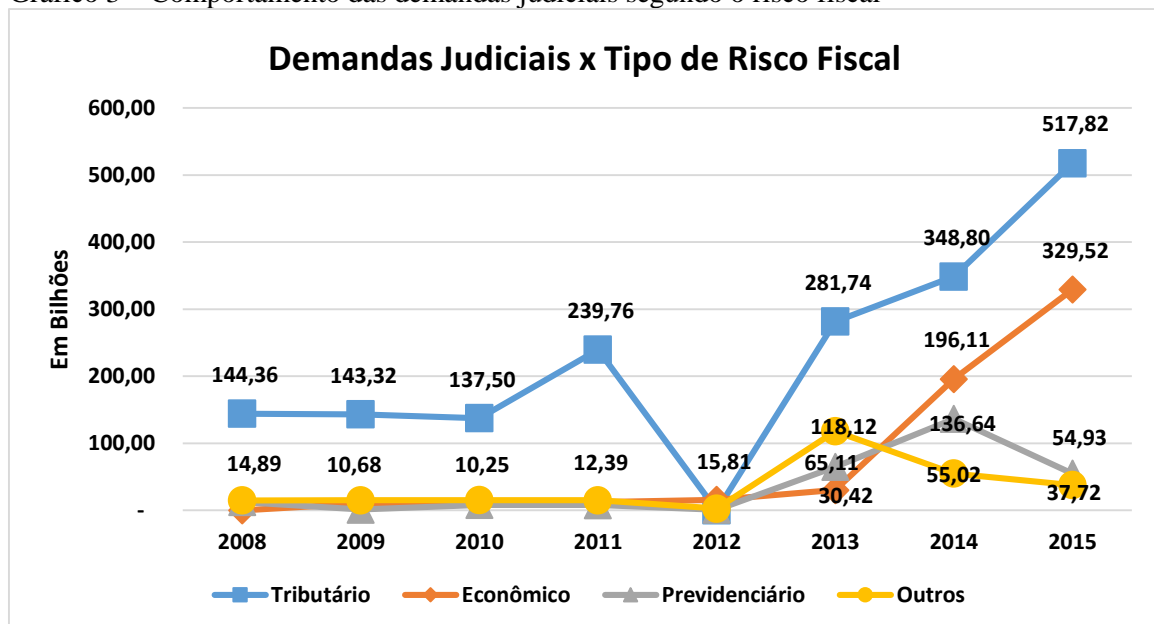
Sobre o comportamento desses riscos ao longo do tempo, chama a atenção aqueles classificados como econômicos, pois em 2008 não havia evidenciação desses riscos e em 2015 o seu montante atingiu a cifra R\$329,52 bilhões.

Outro aspecto relevante, são os valores pouco representativos evidenciados para todos os passivos contingentes da União no ano 2012. Essa situação fica mais evidente quando se verifica o comportamento dos riscos tributários, os quais entre 2008 e 2011 possuíam valores representativos, sempre acima dos R\$ 100 bilhões anuais, e em 2012, reduzem para apenas R\$15,81 bilhões, voltando a atingir patamares acima de R\$ 200 bilhões a partir de 2013.

Como nenhuma justificativa para tal evento foi encontrada, tanto nos ARFs como nas notas explicativas do Balanço Geral da União (BGU) – instrumento de prestação de contas do Presidente da República – não foi possível explicar tal situação.

Entretanto, desconsiderando o ano de 2012, é possível verificar no gráfico 3 seguinte, que os riscos, tanto tributários quanto econômicos, possuem uma tendência de crescimento a partir de 2013, enquanto que os previdenciários e os outros riscos sinalizam para um decréscimo, sendo que aqueles a partir do ano de 2014 e esses a partir de 2013.

Gráfico 3 – Comportamento das demandas judiciais segundo o risco fiscal



Fonte: Anexo de Risco Fiscais de 2008 a 2015. Elaboração própria.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

Por fim, vale ressaltar que, devido aos significativos valores, bem como devida a tendência de crescimento, os riscos relacionados aos direitos dos contribuintes, ou seja, os riscos tributários, talvez devesse ter mais atenção por parte das autoridades responsáveis. Haja vista,

que tal comportamento sugere algum tipo de problema na sistemática arrecadatória do país, o qual pode, além de, em algum momento, poder vir a comprometer as finanças da União.

4.3 Tendência dos passivos contingentes por órgão

Com o intuito de aprofundar ainda mais a análise, nesta seção será verificada a tendência dos passivos contingentes em relação ao órgão responsável por sua administração, conforme se pode observar na tabela 5 a seguir:

Tabela 5 – Passivos contingentes de acordo com os órgãos responsáveis. (R\$ em bilhões)

Órgão	Anexos de Risco Fiscal								Total	%
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
STN	288,20	263,19	297,01	281,80	170,91	142,05	197,21	196,46	1.836,83	38,13
PGFN	144,33	143,30	137,50	239,72	0,00	277,12	344,14	511,07	1.797,17	37,31
PGU	0,00	12,24	11,85	13,81	15,81	137,59	243,45	358,98	793,74	16,48
PGF	24,77	12,69	19,73	18,68	0,00	73,16	144,28	65,25	358,56	7,44
Outros	2,70	2,13	2,47	3,04	3,77	7,50	4,71	4,68	31,01	0,64
Total	460,00	433,56	468,55	557,05	190,49	637,43	933,78	1.136,44	4.817,31	100,00

Fonte: Anexo de Risco Fiscais de 2008 a 2015. Elaboração própria.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

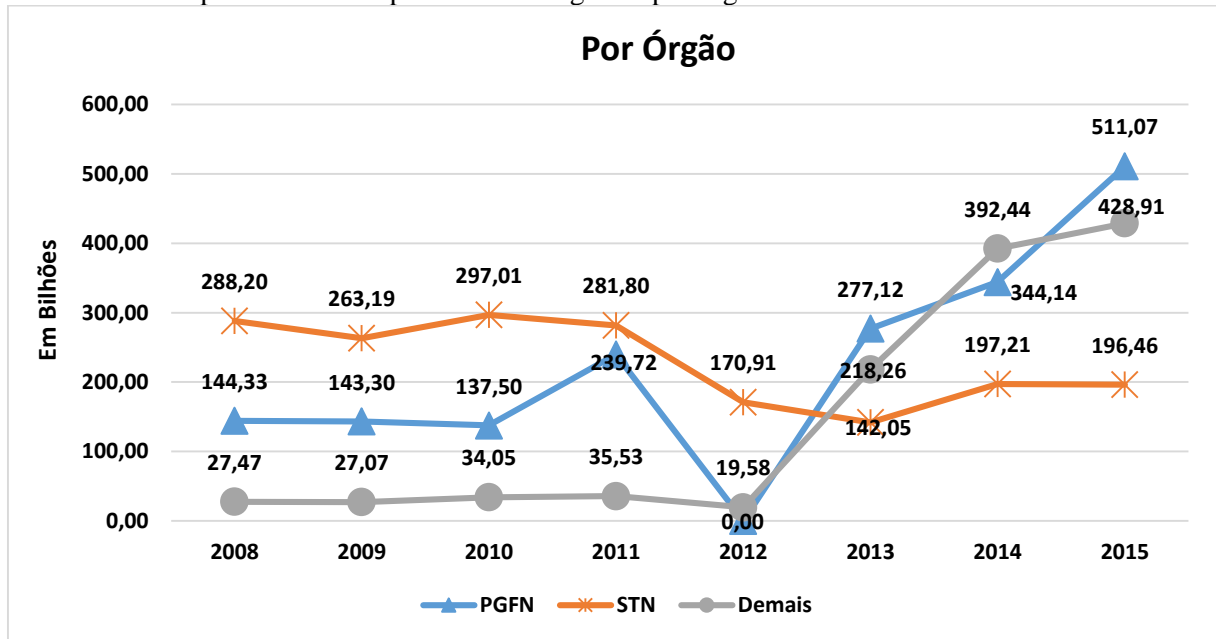
Para esta análise, as demandas referentes às garantias e às dívidas em reconhecimento foram agregadas como pertencentes à STN, de acordo com o informado nos ARFs. Já as contingências sob os cuidados do Departamento de Controle das Empresas Estatais (Dest) e as demandas judiciais contra o Bacen foram considerados como “outros”, pois possuem baixos valores em relação aos demais.

Em termos de valores absolutos, é possível verificar que o órgão com maior volume de riscos fiscais sob sua responsabilidade é o Tesouro Nacional, com o montante de R\$1.863,83 bilhões acumulado nos oito anos analisados, o que representa 38,13% do total dos riscos fiscais da União no período de 2008 a 2015.

Na segunda colocação vem a PGFN com R\$1.797,17 bilhões acumulados. Assim sendo, apenas esses dois órgãos são responsáveis por 75,44% do total de riscos fiscais da União referente ao período analisado.

Na intenção de verificar a tendência dos passivos contingentes sob responsabilidade dos diversos órgãos gestores, foi elaborado o gráfico 4 a seguir. Sendo que, para sintetizar a análise, os valores inerentes à PGU, à PGF e aos outros foram agregados e identificados como demais.

Gráfico 4 - Comportamento dos passivos contingentes por órgão.



Fonte: Anexos de Riscos Fiscais 2008 a 2015. Elaboração própria.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

Compensando-se os valores dos passivos contingentes evidenciados no final da série temporal, ano de 2015, com os valores iniciais, anos de 2008, constata-se que, apesar da STN ser a maior responsável pelo volume de passivos contingentes em termos absolutos, a tendência desses é decrescente, já que houve uma diminuição de 31,83% desses riscos sob sua gestão.

Por outro lado, os passivos contingentes classificados como demais foram os que mais cresceram relativamente. Pois, houve um aumento de 1.461,38% com os valores de 2015. Isso se deve majoritariamente aos riscos administrados pela PGU, o qual não tinha passivos contingentes sob sua responsabilidade em 2008, e chega em 2015 com um montante de R\$ 358,98 bilhões, conforme se pode observar na tabela 3 anteriormente exposta.

Cabe ainda observar, que tais passivos tiveram um crescimento vertiginoso a partir de 2012, o que certamente passa a exigir uma maior atenção por parte dos administradores desse órgão, pelas mesmas razões já citadas anteriormente. Também é considerável o crescimento dos riscos fiscais sob a responsabilidade da PGFN, pois aumentaram 254,10% no período analisado.

Enfim, com exceção do ano de 2012, no qual há uma diminuição significativa de todos os valores, os únicos passivos contingentes da União que apresentam uma tendência de queda, e, conseqüentemente, dos riscos fiscais que eles podem causar, são aqueles relacionados às dívidas em processo de reconhecimento e a de avais e garantias prestadas pela União, que estão sob responsabilidade do Tesouro Nacional.

Por conseguinte, essa situação exige, principalmente, dos responsáveis pela STN e PGFN, uma maior atenção em relação ao gerenciamento de seus passivos contingentes, pois a execução dos valores evidenciados, mesmo que de forma parcelada, pode provocar um grande impacto nas contas públicas, colocando ainda mais em risco o já cambaleante controle fiscal brasileiro.

4.4 Passivos contingentes em relação ao executado pela LOA

Segundo o artigo 165, §8º da CF/88, a Lei Orçamentária Anual não compreenderá dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa. Ou seja, a LOA é o instrumento que cria os parâmetros orçamentários que serão executados, obedecendo o princípio da anualidade.

Assim sendo, optou-se por analisar a representatividade dos passivos contingentes em relação à quantidade de despesas executadas pela União em cada um dos anos da série. Tendo em vista que, caso haja a confirmação da existência de um passivo oriundo de contingência, isso irá impactar o orçamento de alguma maneira, o que pode ter consequências na saúde fiscal do país.

Desse modo, a tabela 6 a seguir permite comparar os passivos contingentes evidenciados pela União com as LOAs executadas entre 2008 e 2015.

Tabela 6 – Representatividade dos passivos contingentes em relação à LOA. (R\$ em bilhões)

Execução das	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
(A) Passivos Contingentes	460,00	433,56	468,55	557,05	190,49	637,43	933,78	1.136,45
(B) Despesas Empenhadas	1.590,03	1.897,65	1.653,70	1.534,79	1.954,05	1.766,88	1.959,63	1.894,57
% (A/B)	28,93%	22,85%	28,33%	36,29%	9,75%	36,08%	47,65%	59,98%

Fonte: Anexo de Risco Fiscal para os passivos contingentes; Siga Brasil. Elaboração própria.

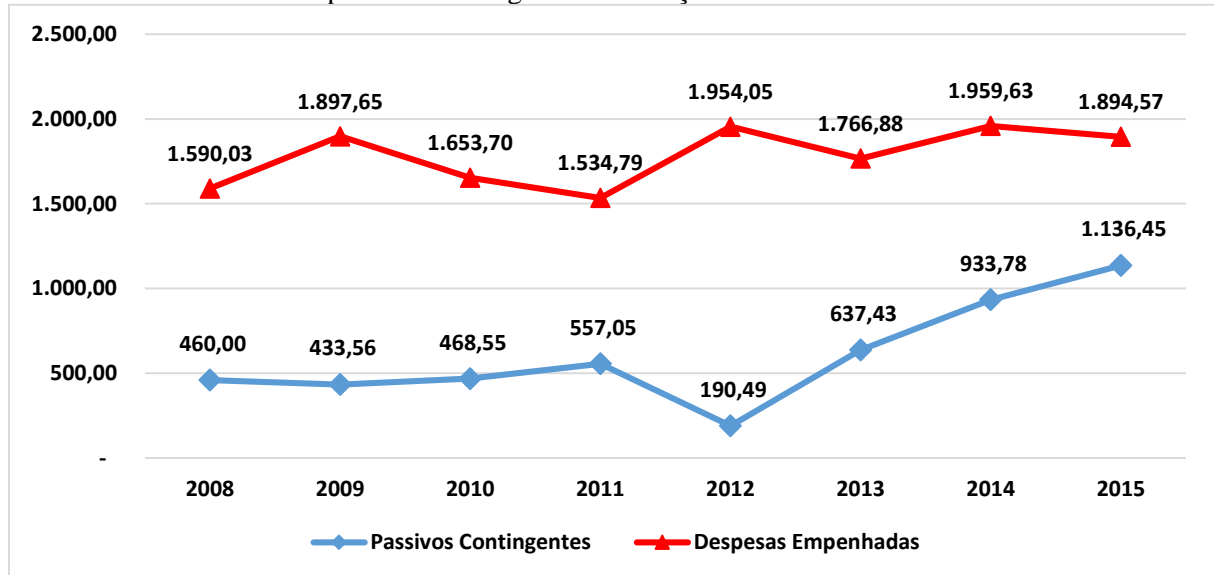
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA. Aqueles referentes aos passivos até Dezembro de 2015.

É possível constatar que a representatividade dos passivos contingentes em relação às despesas executadas como bastante elevada, pois na maioria dos casos, ela representa um valor superior a 25% do que foi empenhado. Ou seja, em um caso hipotético de confirmação desses riscos fiscais, isso significaria um aumento, em média, de 34,72% apenas de “esqueletos” da dívida pública. A maior representatividade está no ano de 2015, chegando à marca de

aproximadamente 60% da LOA executada, já o menor valor foi referente ao ano de 2012, representando apenas 9,75% das despesas. Porém, como já explicado anteriormente, esse é um ano bem diferente dos demais, no que diz respeito à evidenciação dos passivos contingentes.

Para melhor elucidar o assunto, o gráfico 5 a seguir revela a tendência dos passivos contingentes em relação à execução das LOAs de 2008 a 2015:

Gráfico 5 – Tendência dos passivos contingentes em relação ao executado na LOA



Fonte: Anexos de Riscos Fiscais 2008 a 2015. Elaboração própria.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2015.

Observa-se que, até o período de 2012 as contingências passivas segue o desenvolvimento oposto ao apresentado pelas despesas empenhadas. A maior diferença fica por conta do período de 2012, em que há um crescimento de 27,3% dos empenhos, enquanto há uma redução de 65,08% das contingências. Por conseguinte, a partir de 2013, em regra, ambos passam a adotar comportamentos semelhantes. Enquanto no período de 2014 a quantidade de despesas executadas subiu 10,9%, as contingências cresceram 46,5%.

Apesar de necessitar de um longo processo até que haja o impacto direto no orçamento, os riscos fiscais que os passivos contingentes apresentam são consideravelmente expressivos, ainda mais devido ao período de queda de arrecadação no qual o Brasil se encontra atualmente. Evitar a confirmação de tais contingências por meio de políticas preventivas, conscientizar os gestores e difundir os perigos que elas representam no longo prazo são algumas das propostas que podem ser tomadas a fim de se manter o equilíbrio fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como objetivo analisar a representatividade, as características e a tendência dos passivos contingentes da União, bem como identificar os passivos contingentes presentes nos ARFs de 2008 a 2015, classificá-los segundo os seus riscos, segregá-los por comportamento por eles apresentados por órgão e demonstrar a representatividade desses tipos de passivos em relação ao valor executado nas Lei de Orçamento Anuais da União, confrontando com as despesas executadas de cada período.

Entre as limitações observadas, estão a evolução do padrão informacional a qual os ARFs vêm sofrendo ao longo dos anos, a falta de informações quantitativas mais precisas para algumas contingências judiciais, bem como ao uso de informações, a respeito das demandas judiciais, oriundas apenas dos ARFs.

Em termos gerais, foi verificado que as contingências passivas apresentaram um crescimento vertiginoso, influenciadas pelo aumento das demandas judiciais entre 2013 a 2015, o que serve como motivo de atenção para as autoridades públicas, já que a realização desse tipo de contingência pode desequilibrar as contas públicas, as quais já se encontram em um momento delicado. Para as dívidas em processo de reconhecimento, sob gestão da STN, cabe ao governo estudar o custo benefício que a cessão de subsídios tem em relação ao risco fiscal que ele apresenta. No que tange às garantias, estas são as contingências mais seguras sob a administração governamental, porquanto, ao longo do período analisado, não fez-se necessário o uso de nenhuma delas em todo o período observado.

Cabe destacar que, a partir de fevereiro de 2015, houve uma alteração dos critérios de reconhecimento utilizados pela AGU para o reconhecimento de demandas judiciais. Os critérios anteriores à Portaria AGU 40 não são claramente definidos pelos ARFs, os quais apenas informam que houve uma preocupação em atender às exigências da convergência internacional das normas contábeis adotadas pelo Brasil desde 2010.

Outro aspecto relevante é relacionado ao ARF de 2012, pois esse anexo foi o mais deficiente em termos de informações apresentadas, não sendo possível concluir de maneira precisa as causas que levaram à redução da quantidade de passivos contingentes desse período. Apenas infere-se que pode ser por falta de evidenciação, já que no ano seguinte, as contingências seguiram a tendência de crescimento até então demonstrada.

A respeito das demandas judiciais segundo o tipo de risco, foi verificado que os riscos tributários exigem maior atenção por parte das autoridades competentes, pois a médio ou longo prazo ainda existirão resquícios das decisões tomadas no passado, além de sugerir algum

tipo de problema no sistema arrecadatório brasileiro, podendo vir a comprometer, em algum momento, as finanças da União.

No que tange aos órgãos responsáveis pela administração de passivos contingentes, a maior responsabilidade recai, principalmente, sobre a PGFN e a STN, já que em caso de execução das contingências, mesmo que de forma parcelada, pode vir a acarretar um grande impacto nas finanças públicas. Entretanto, somente as Procuradorias-Gerais, que são secretarias da AGU, detém o agregado de 61,23% do total de contingências; o que, por conseguinte, requer de tal órgão o foco de políticas sobre governança relacionadas ao tema.

Sobre o executado pela lei orçamentária anual, verifica-se o significativo nível de representatividade que os passivos contingentes detém sobre o total dos empenhos executados. Procurar aperfeiçoar o controle das contingências através de políticas preventivas é uma das principais medidas que as autoridades públicas necessitam tomar a fim de se preservar a saúde fiscal.

Portanto, conclui-se que, apesar da melhora, os ARFs ainda apresentam informações insuficientes dos passivos contingentes apresentado, já que em grande parte dos casos demonstrados não eram apresentados valores quantitativos, inviabilizando quaisquer análise mais aprofundada, e, além disso, nota-se que há confusão conceitual quanto aos outros tipos de passivos, pois são apresentando como contingências embora detenham uma classificação diferente.

Em função disso, sugere-se como trabalhos futuros, avaliar a qualidade da informação apresentada nos Anexos de Riscos Fiscais referente às provisões e passivos contingentes. Bem como, a ampliação do escopo desse trabalho incluindo as provisões demonstradas nos anexos e o cruzamento dos passivos contingentes com os ativos contingentes da União.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 40, de 10 de fevereiro de 2015**. Estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela Advocacia-Geral da União na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais. Brasília: AGU, 2015.

ALMEIDA-SANTOS, Paulo Sérgio. **Explorando a probabilidade da divulgação de passivos contingentes pelos governos locais brasileiros**. Espacios Publico, Toluca, vol. 18, nº 42, p. 7-32, Jan./Abr, 2015.

AQUINO, Wagner de; SANTANA, Antônio Carlos de. **Evidenciação**. Cadernos de Estudos FIPECAFI, São Paulo, nº5, p. 1-40, Jun, 1992.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Finanças públicas. Sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionadas à política econômico-financeira**. 6. ed. revisada. Brasília: Bacen, 2008

BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. Atlas: São Paulo, p. 46-75, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010.

_____. **Lei Complementar 101, de 04 de Maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> [Acessado em 04/04/2016].

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm> [Acessado em 04/04/2016].

_____. **Lei nº 13.080, de 02 de Janeiro de 2015. Anexo V**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm> [Acessado em 07/06/2016].

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm> [Acessado em 26/04/2016].

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos et al. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Câmara de reforma do Estado**: Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** Pesq. Plan. Econ., Rio de Janeiro, v.21, n.1, p. 3-24, abr. 1991. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/883/820>> [Acessado em 31/05/2016]

BRIXI, Hana Polackova; SCHICK, Allen. **Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk**. The World Bank. Washington, D.C., 2002. Disponível em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/04/2017569/government-risk-contingent-liabilities-fiscal-risk>> [Acessado em 22/04/07]

CONSEIL NACIONAL DE COMPTABILITÉ. **DC 19 Benefícios de Reforma**. Lisboa, Portugal. 1997.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC TG 25(R1)**. Brasília: CFC, 2014. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?codigo=2009/001180> [Acessado em 04/06/16]

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. **Pronunciamento Técnico CPC 25: Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes**. Brasília: CPC, 2009.

COMITÊ, DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. **Pronunciamento Técnico CPC 00 (R1): Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro**. Brasília: CPC, 2011.

DANTAS, José Alves et al. **Determinantes do grau de evidenciação de risco de crédito pelos bancos brasileiros**. Revista contabilidade & finanças, São Paulo, v.21, n.52, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772010000100002&lng=en&nrm=iso>. [Acessado em: 14/04/2016]

DANTAS, José Alves et al. **A dualidade entre os benefícios do disclosure e a relutância das Organizações em aumentar o grau de evidenciação**. Revista E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 56-76, dez. 2005. Disponível em: <<http://200.229.32.55/index.php/economiaegestao/article/view/40/34>>. [Acessado em: 18/04/2016]

FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **Statement of Financial Accounting Standards nº 5: Accounting for Contingencies**. Norwalk, Connecticut, 1975.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Código de Transparência Fiscal**. Washington: FMI, 2014. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/ft-codep.pdf>>. [Acessado em: 24/04/2016].

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual de Transparência Fiscal**. Washington: FMI, 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. [Acessado em: 25/03/2016].

HENDRIKSEN, Eldon S.; BREDÁ, Michael F. van. **Teoria da contabilidade**. Tradução de Antônio Zoratto Sanvicente. 7ª Reimpressão. São Paulo: Atlas, 2009.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da contabilidade**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

LARRIBA DÍAZ-ZORITA, Alejandro. **Provisiones y contingencias**. Expansion,2007.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2013.

MARION, José Carlos. **Contabilidade Básica**. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

MENINI, Edmo Alves. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma retrospectiva no Estado de São Paulo**. 2003. 199 p. Dissertação (Mestrado), Pós-Graduação da EAESP/FGV, São Paulo, São Paulo, 2003

NASCIMENTO, Artur Roberto do; JUNQUEIRA, Emanuel; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Pesquisa Acadêmica em Contabilidade Gerencial no Brasil: Análise e Reflexões sobre Teorias, Metodologias e Paradigmas**. Revista de Administração Contemporânea, v. 14, n. 6, p. 1113, 2010.

NIYAMA, Jorge Katsumi; SILVA, César Augusto Tibúrcio. **Teoria da contabilidade**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Heverson Cid. **Gastos Públicos Federais x Ensino Superior x Expansão Da Universidade De Brasília – Unb**. 68 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

OMETTO, Ana Maria H.; FURTUOSO, Maria Cristina O.; SILVA, Marina Vieira da. **Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população**. Rev. Saúde Pública, v. 29, n. 5, p. 403-415, 1995.

PÊGO FILHO, Bolívar; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: Evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006)**. Brasília, 2004.

PEREIRA, Anísio Cândido; GIUNTINI, Norberto; BOAVENTURA, Wilson Roberto. **A mensuração dos passivos ocultos: um desafio para a contabilidade**. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. São Paulo, 2002.

PEREIRA, José Matias. **Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil**. Revista de Administração Mackenzie, São Paulo, v.4, n.1, p. 39-58, 2003.

PIO, Carlos. **A estabilização heterodoxa no brasil: ideias e redes políticas**. Rev. bras. Ciências Sociais, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 31-54, Junho,2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000200002>. Acessado em [13/05/2016].

PLATT NETO, Orion Augusto, et al. **Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009.

PORTO, Éderson Garin; CASTRO, Fábio Caprio Leite de; PEROTTONI, F. L. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública**. 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-os-meios-eletr%C3%B4nicos-como-forma-de-promo%C3%A7%C3%A3o-da-transpar%C3%Aancia>> [Acessado em 05/04/2016].

RODRIGUES, Vander Pereira; LOPES, Fernando Antônio. **Anexo de Riscos Fiscais: características do instrumento e sua importância para a evidenciação das contas**

públicas. 2006. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/anexo-de-riscos-fiscais-caracteristicas-do-instrumento-e-sua-importancia-para-a-evidenciacao-das-contas-publicas.htm>> [Acessado em 05/04/2016].

SÁ, Antônio Lopes de. **Teoria da Contabilidade.** 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SALLUM JÚNIOR, Brasília; KULGELMAS, Eduardo. **O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80.** Estudos Avançados, v. 5, n. 13, p. 145-159, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141991000300009&script=sci_arttext> [Acessado em 13/05/2016].

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2ª Edição. Florianópolis: TCE, 2002. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/guia_lrf_2ed.pdf> [Acessado em 10/05/2016].

SANTANA JÚNIOR, Jorge José Barros de. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil.** 2008. 176 f. Dissertação (Mestrado), Programa Multinstitucional e Interregional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Recife, 2008

SANTOS, Iracy Monteiro dos. **Efetividade do Anexo de Riscos Fiscais como instrumento de transparência dos passivos contingentes, no âmbito da União.** 2010. 26 f. Artigo do Curso de Especialização em Orçamento Público do ISC/TCU, Brasília, 2010.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 6ª Edição. Brasília: STN, 2014.

SILVA, Thássia Souza da. **Análise do cumprimento das exigências de reconhecimento, mensuração e divulgação das provisões e passivos contingentes em empresas de mineração, siderurgia e metalurgia.** 2012. 27 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer técnico do governo da República.** Brasília: TCU, 2013.