



Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - CCA/UnB

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação – FACE

Curso de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento Público para o TCU

VANDER PEREIRA RODRIGUES

FERNANDO ANTONIO LOPES

**ANEXO DE RISCOS FISCAIS: características do
instrumento e sua importância para a evidenciação
das contas públicas**

**Brasília – DF
2006**

**VANDER PEREIRA RODRIGUES
FERNANDO ANTONIO LOPES**

**ANEXO DE RISCOS FISCAIS: características do
instrumento e sua importância para a evidenciação das
contas públicas**

Monografia apresentada no Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UnB), em convênio com o Tribunal de Contas da União (TCU), como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Contabilidade e Orçamento Públicos.

Orientador: Professor James Giacomoni

**Brasília – DF
2006**

**VANDER PEREIRA RODRIGUES
FERNANDO ANTONIO LOPES**

**ANEXO DE RISCOS FISCAIS: características do
instrumento e sua importância para a evidenciação
das contas públicas**

Monografia apresentada no Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UnB), em convênio com o Tribunal de Contas da União (TCU), como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Contabilidade e Orçamento Públicos.

Orientador: Professor James Giacomoni

Brasília-DF, 26 de outubro de 2006.

Banca Examinadora

Prof. James Giacomoni
Orientador

Prof. José Américo Leal Oliveira
Examinador

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca Ministro Rubem Rosa (TCU)

Rodrigues, Vander Pereira.

O anexo de riscos fiscais : como estão sendo conceituados, identificados, avaliados e/ou quantificados os riscos incidentes sobre as contas públicas no momento da elaboração da LDO e como os entes federados estão avaliando e divulgando esses riscos, juntamente com as devidas providências / Vander Pereira Rodrigues, Fernando Antonio Lopes. – 2006.

59 pag.

Orientador: Professor James Giacomoni.

Monografia (pós-graduação) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 2006.

1. Orçamento Público. 2. Contabilidade Pública. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Lopes, Fernando Antonio. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Dra. Laira Vanessa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pela solicitude aos nos prestar o auxílio para o entendimento da rotina de elaboração do Anexo de Riscos Fiscais da União.

Aos professores, colegas do Curso de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento Público para o TCU, bem como à equipe da Coordenação do curso, em especial, ao Eduardo, Benjamim e Maria das Graças, pelo convívio agradável ao longo desses quinze meses.

Um especial agradecimento ao nosso orientador, Professor James Giacomoni, que com desvelo acolheu-nos como orientandos. Sua sapiência e objetividade permitiram-no guiar-nos com paciência e firmeza, dando-nos ampla liberdade para o desfecho deste trabalho.

Aos nossos familiares, pela compreensão da nossa ausência em virtude da busca deste nobre objetivo.

Por fim, nossos agradecimentos a Deus que nos brindou com saúde e determinação para iniciarmos e concluirmos este empreendimento.

RESUMO

A presente monografia é resultado de pesquisa, na área de contabilidade e orçamento públicos, acerca de demonstrativo componente da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) denominado Anexo de Riscos Fiscais (ARF), elaborado a partir de 2002 em atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - art. 4º, § 3º. A intenção é avaliar como o demonstrativo está sendo elaborado pela União e demais Entes Federados. A pesquisa se fundamenta em material bibliográfico e na legislação pertinente. Essas fontes indicam uma base legal e conceitual a respeito do conteúdo, abrangência do anexo, bem como pertinência do assunto com o orçamento e contabilidade públicos. São utilizados como principal fonte de consulta os anexos de riscos fiscais das LDOs de 2002 a 2006, o Anexo componente do Projeto de LDO de 2007, da União e os anexos disponíveis nos sítios de diversos estados e municípios. Apresentam-se quadros sumarizando a evolução do ARF nos entes federados brasileiros no período. O trabalho finaliza com uma série de considerações a respeito do estágio atual do referido demonstrativo. Conclui-se que grande parte dos estados e municípios brasileiros ainda não está adotando o modelo de demonstrativo sugerido por manual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Muitos deles não têm divulgado o Anexo, ou feito-o de forma insipiente, buscando apenas atender à exigência da LRF. Tal fato está a prejudicar uma melhor evidenciação dos riscos fiscais capazes de comprometer as metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias aprovadas.

Palavras-chave: 1. Lei de Responsabilidade Fiscal; 2. Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3. Anexo de Riscos Fiscais; 4. Contabilidade Pública; 5. Orçamento Público.

ABSTRACT

This monograph is the result of research in the area of Governmental accounting and budgeting about constituent-part of budgetary directives law (LDO) denominated Fiscal Risks Appendix (ARF), published since 2002, in fulfillment of Fiscal Responsibility Law (LRF) article 4^o, paragraph 3^o. The purpose is to evaluate how the Federal Government besides the States and Municipalities have done disclosure of the fiscal risks. The research is fundamentally based in the bibliography and in the legislation listed. The sources indicate a legal and conceptual support related to the content, embracing and pertinence of the subject to the Governmental accounting and budgeting. The Fiscal Risks Appendixes of Federal Government (2002 to 2007) and the Appendixes available on the sites of several States and Municipalities were used as main source of data. Lists that summarize the evolution of the Appendix in the mentioned period are presented. The work finishes with several considerations about the actual level of ARF's evolution. The Federal Government is the top. Conclusion still points that most of Brazilian States and Municipalities doesn't respect the model established by the National Treasury Secretary (STN). Most of them elaborates the Appendix in an incipient way, trying just to fulfill the LRF's rules. That fact prejudices the disclosure of the fiscal risk. It may compromise the fiscal aim established in the budgeting directives law of such federated entities.

Key-words: 1. Fiscal Responsibility Law; 2. budgetary directives law; 3. Fiscal Risks Appendix; 4. Governmental accounting and budgeting;

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União
ARF – Anexo de Riscos Fiscais
BACEN – Banco Central do Brasil
CF – Constituição Federal
CFC – Conselho Federal de Contabilidade
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DEST – Departamento de Controle das Estatais Federais
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
DF – Distrito Federal
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
EF – Ente Federado
EUA – Estados Unidos da América
FASB – *Financial Accounting Standards Board*
FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI – Fundo Monetário Internacional
GEIPOT - Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes
IE – Imposto de Exportação
II – Imposto de Importação
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPI – Imposto sobre produtos industrializados
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LC – Lei complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NIC – Normas Internacionais de Contabilidade
NICSP – Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público
PIB – Produto interno bruto
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional
PPA – Plano Plurianual de Investimentos
RFFSA – Rede Ferroviária Federal S/A
SOF – Secretaria de Orçamento Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SRF – Secretaria da Receita Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TCE – Tribunal de Contas Estadual
UF – Unidade da federação

SUMÁRIO

RESUMO	VI
ABSTRACT	VII
LISTA DE SIGLAS	VIII
LISTA DE QUADROS	XI
1 INTRODUÇÃO	pág. 1
1.1 Antecedentes do tema	1
1.2 Problema	3
1.3 Justificativa	3
1.4 Objetivos do estudo	3
1.4.1 <i>Objetivo geral</i>	3
1.4.2 <i>Objetivo específico</i>	3
1.5 Metodologia da pesquisa	4
1.5.1 <i>Delimitação do estudo</i>	4
1.5.2 <i>Organização do trabalho</i>	4
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS	6
2.1 Finanças Públicas, Planejamento e Orçamento Público no Brasil	6
2.1.1 <i>Importância das Finanças Públicas</i>	6
2.1.2 <i>Planejamento e Orçamentos Públicos no Brasil</i>	7
2.1.3 <i>O Plano Plurianual de Investimentos (PPA)</i>	7
2.1.4 <i>As Diretrizes Orçamentárias</i>	8
2.1.5 <i>O Orçamento Anual</i>	8
2.1.6 <i>A LDO como instrumento de Planejamento e Orçamentos Públicos</i>	9
2.1.7 <i>A LDO no contexto da LRF</i>	10
2.2 Gestão de riscos fiscais	14
2.2.1 <i>“Riscos” na LRF</i>	14
2.2.2 <i>“Riscos” no setor público</i>	15
2.3 Passivos Contingentes	20
2.3.1 <i>Passivos Contingentes no Manual do FMI</i>	21
2.3.2 <i>Passivos contingentes nos EUA</i>	21
2.3.3 <i>Passivos contingentes nas Normas Internacionais de Contabilidade</i>	23
2.3.4 <i>Passivos contingentes no Brasil</i>	24
2.4 Evidenciação Contábil	26
2.4.1 <i>Evidenciação no setor privado e no governo</i>	26
2.4.2 <i>Sistemas de Informações Contábeis</i>	28
2.4.3 <i>A natureza contábil do ARF</i>	29

3 O ANEXO DE RISCOS FISCAIS	31
3.1 Procedimentos para elaboração do ARF da União	31
3.2 O conteúdo do ARF da União	32
3.2.1 <i>Classificação</i>	33
3.2.2 <i>Riscos orçamentários</i>	33
3.2.3 <i>Riscos da Dívida</i>	36
3.3 Evolução dos ARFs da União no período 2002-2006	39
3.4 O estágio atual do ARF da União no PLDO 2007	41
3.5 O Manual da STN – uma busca de padronização de procedimentos	43
3.6 O estágio da elaboração do ARF nos estados	44
3.7 O ARF nos municípios	47
3.8 Panorama do ARF nas três esferas da Federação	49
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
BIBLIOGRAFIA	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Abrangência da LDO conforme a CF e LRF	p. 10
Quadro 2 – Tipos de riscos fiscais	p. 17
Quadro 3 – Tipos de passivos contingentes e tratamento contábil	p. 25
Quadro 4 – Os riscos fiscais por fonte de informação	p. 32
Quadro 5 – Indicadores de análise do conteúdo do ARF.....	p. 39
Quadro 6 – Evolução dos ARFs da União de 2002-2006	p. 40
Quadro 7 – Adimplência dos estados e DF na elaboração do ARF 2002-2006	p. 45
Quadro 8 – Conteúdo dos ARFs dos estados e DF na LDO 2006	p. 46
Quadro 9 – Panorama do conteúdo dos ARFs da União, estados, DF e alguns municípios - LDO 2006	p. 51

1 INTRODUÇÃO

O trabalho versa sobre o Anexo de Riscos Fiscais, doravante denominado ARF, contemplado nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), conforme estatuído no § 3º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A finalidade do ARF é evidenciar os riscos fiscais potencialmente capazes de afetar as contas públicas. O Anexo tem forma análoga às *notas explicativas* e aos *demonstrativos e quadros suplementares* relativos às empresas do setor privado, cuja descrição e importância são relatadas por Ludicibus (1994, p. 84) em estudo sobre a evidenciação contábil.

O ARF é de fundamental importância para uma gestão fiscal transparente e responsável, constituindo-se em relevante instrumento de controle social e *accountability*.

O objetivo desta monografia é um estudo analítico, comparativo e evolutivo desse importante instrumento de transparência da gestão fiscal, enfatizando seu grau de aperfeiçoamento atual na federação brasileira desde sua implantação, bem como sua importância para a gestão governamental.

Busca-se, inicialmente, apresentar uma base conceitual pertinente ao assunto (legal, financeira, orçamentária e contábil). Ato contínuo, faz-se uma análise do conteúdo desse importante instrumento de transparência na gestão do setor público, cuja elaboração é obrigatória para todos os entes federados.

1.1 Antecedentes do tema

Na década de 90, surgiram em diversos países leis voltadas à transparência da política fiscal e à prestação de contas públicas. Esses normativos visavam ao estabelecimento das bases legais para a responsabilização dos governantes perante a sociedade, levando-se em conta seu desempenho no trato das finanças públicas. Na Nova Zelândia, surgiu o *Fiscal Responsibility Act* (FRA), na Austrália, o *Charter of Budget Honesty* (CBH) e no Reino Unido, o *Code for Fiscal Stability* (CFS).

Essas medidas legais trouxeram em seu bojo a aplicação da idéia de transparência fiscal, conforme descrito no § 2º do Manual de Transparência Fiscal, do Fundo Monetário Internacional:

2. Transparência fiscal significa manter o público informado sobre a estrutura e as funções do governo, as intenções da política fiscal, as contas

do *setor público* e as projeções fiscais (Kopits e Craig, 1998). Define-se o público como todos os indivíduos e organizações que têm algum tipo de interesse na formulação e execução da política fiscal. A transparência fiscal reforça a responsabilidade e aumenta o risco político associado à manutenção de políticas insustentáveis. Pode, portanto, aumentar a credibilidade, o que traz benefícios, como custos menores da concessão de empréstimos e maior apoio a políticas macroeconômicas corretas por parte de um público bem informado. Em contrapartida, a gestão fiscal não transparente pode ser desestabilizadora, criar ineficiência e fomentar a injustiça. A possibilidade de uma crise fiscal num país contaminar outros países põe em relevo a importância de se prever e impedir a ocorrência de crises. O aumento da transparência fiscal é parte necessária desses esforços, cujo êxito dependerá da capacidade de atrair o apoio decisivo dos países membros. (grifos nossos)

Esta nova mentalidade para com as contas públicas chegou ao Brasil no final da década de 90, quando foi assinado com o FMI um memorando técnico de entendimentos, em que o País se comprometeu, além de outras metas, em apresentar ao Congresso Nacional o seu projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. Transcreve-se a seguir, parte deste “Memorando Técnico” para se elucidar o compromisso firmado com aquele organismo internacional.

Brasil–MEMORANDO TÉCNICO DE ENTENDIMENTOS – (parte do texto)
Este Memorando Técnico de Entendimentos (MTE) estabelece os critérios específicos de desempenho, metas indicativas e os pressupostos a serem aplicados no âmbito do programa estabelecido com o Brasil para 1999.

II. METAS QUANTITATIVAS

1. Metas fiscais

(...)

III. PARÂMETROS ESTRUTURAIIS

1. Até o final de maio de 1999.

... **Apresentar ao Congresso Nacional projeto de lei de Responsabilidade Fiscal.** (grifo nosso)

Em conseqüência desses entendimentos, em menos de um ano, 4 de maio de 2000, é promulgada a Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira, que, entre outras medidas, ampliou as atribuições constitucionais da lei de diretrizes orçamentárias.

Uma dessas atribuições refere-se à gestão de riscos fiscais. Para isso, a LRF atribuiu à LDO o Anexo de Riscos Fiscais, onde devem ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Para ressaltar a importância que os riscos fiscais exercem sobre a gestão pública, ilustra-se que um dos cinco princípios fundamentais eleitos pelo *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia, refere à gestão de riscos fiscais nas finanças públicas.

1.2 Problema

O trabalho procura responder ao seguinte problema: Considerando a importância da prevenção dos riscos fiscais para uma gestão pública transparente e responsável, como estão sendo **conceituados, identificados, avaliados e/ou quantificados** os riscos fiscais incidentes sobre as contas públicas no momento da elaboração da LDO e como os entes federados estão avaliando e divulgando esses riscos, juntamente com as devidas providências, no ARF, da LDO, conforme preceitua o § 3º do art. 4º da LRF (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000)?

1.3 Justificativa

Vários fatores justificam a escolha do referido problema, em especial:

- A atualidade do tema;
- A escassez de estudos sobre o assunto;
- A possibilidade de reunir informações sobre um assunto que sirva de subsídios para tomada de decisão por parte dos setores de planejamento e controle externo do governo, bem como de evidenciação, para a sociedade civil, da forma como a gestão pública de longo prazo tem sido conduzida;
- O interesse de se entender, num contexto orçamentário voltado para o controle da dívida, quais são atualmente no Brasil os riscos fiscais capazes de alterar as metas fiscais almejadas.

1.4 Objetivos do estudo

1.4.1 Objetivo geral

Identificar por meio de pesquisa em normativos, levando em consideração aspectos doutrinários, constitucionais, legais e orçamentários, qual tem sido o tratamento dado pelas LDOs da União, estados, DF e municípios ao ARF. Ou seja, se esse instrumento tem sido utilizado para evidenciar de forma quantitativa e qualitativa os riscos orçamentários e passivos contingentes capazes de afetar as contas públicas, ou se o Anexo apenas vem cumprindo uma formalidade para atender à exigência imposta pela LRF.

1.4.2 Objetivo específico

Mapear em nível da União, estados, DF e municípios, via levantamento das LDO's de 2002 a 2007, como têm sido apresentados os ARFs.

1.5 Metodologia da pesquisa

Aplicou-se a seguinte metodologia para desenvolver esta monografia:

- consulta bibliográfica a livros e dissertações, com vistas a obter o referencial teórico para embasamento da pesquisa empírica;
- obtenção das LDOS da União, estados e municípios brasileiros, por meio de acesso à rede mundial de computadores (*internet*), dos anos de 2002 a 2007;
- análise individualizada dos ARFs de cada um dos entes federados, para montagem de quadros comparativos, que irão subsidiar as considerações desta monografia;
- visita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para o conhecimento da rotina de procedimentos adotada na elaboração do ARF da União.

1.5.1 Delimitação do estudo

Restringe-se à análise da elaboração e divulgação do ARF da LDO, prevista na LRF.

São objetos de pesquisa, portanto, os ARFs da União e de outros entes federados brasileiros, no período de 2002 a 2006, incluindo-se também o ARF do PLDO 2007 da União.

A pesquisa não se estendeu a todos os estados e municípios. Foram selecionados estados mais importantes em cada uma das cinco regiões brasileiras, incluindo-se também uma amostra de municípios, dando-se preferência às capitais dos respectivos estados.

1.5.2 Organização do trabalho

A estrutura do trabalho é a seguinte:

No primeiro capítulo, são apresentados os antecedentes do tema, o problema, as hipóteses da pesquisa, a justificativa, os objetivos gerais e específicos propostos e a metodologia utilizada.

No segundo capítulo, é feito um levantamento da literatura sobre o assunto, para verificar o estado em que se encontra o conhecimento. Foram abordados conceitos de finanças públicas, planejamento e orçamento públicos e de

contabilidade, bem como os marcos legais e institucionais pertinentes. Esses fundamentos suportarão a pesquisa documental e as considerações finais do trabalho.

Ato contínuo, estuda-se o demonstrativo objeto desta monografia. Primeiramente, é feito um detalhamento do ARF da União, abordando-se seu conteúdo e abrangência. A seguir, são apresentados os resultados obtidos por meio da pesquisa documental realizada nas LDOs da União, estados, DF e municípios dos anos de 2002 a 2006, bem como no PLDO de 2007 da União.

Finalmente, no quarto capítulo, são expostas as observações e considerações obtidas no estudo. O trabalho encerra-se com a apresentação da bibliografia consultada.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS

2.1 Finanças Públicas, Planejamento e Orçamento Público no Brasil

2.1.1 Importância das Finanças Públicas

O Estado tem como finalidade precípua a satisfação de necessidades comuns e básicas dos indivíduos, destacando nessas necessidades aquelas que não podem ser prestadas pelos agentes do mercado.

O Estado atua por meio de três funções básicas: A função alocativa – a relativa ao fornecimento de bens públicos; a função distributiva – relacionada à distribuição justa de renda; e a função estabilizadora – pertinente ao crescimento econômico e controle de preços, (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 30).

Para atender às necessidades da sociedade, o Estado tem de exercer a atividade financeira, objeto de estudo das Finanças Públicas, para arrecadar e empregar recursos face as demandas sociais.

O objetivo principal das finanças públicas é estudar as atividades estatais pertinentes à arrecadação de receitas e à execução de despesas relacionadas à prestação de serviços públicos de que a sociedade necessita, (MATIAS PEREIRA, 2003, p. 17).

A gestão de recursos é condição *sine qua nom* ao exercício das atividades pelo Estado, para não dizer de sua própria existência. Nesse contexto, sobressai a importância do planejamento e, particularmente, do orçamento para o Estado alcançar seus fins. E nisso reside a grande importância das Finanças Públicas

Com o advento da LRF, foram introduzidas no Estado brasileiro normas de finanças públicas voltadas principalmente à responsabilidade e transparência na gestão fiscal. Ao tratar das finanças públicas no âmbito de toda a federação brasileira, um dos enfoques principais da LRF foi à LDO, que constitui as diretrizes para a elaboração e a execução do orçamento.

Objetivando evidenciar riscos capazes de afetar as finanças públicas, a LRF atribuiu à LDO o Anexo de Riscos Fiscais. Como componente das LDOs, o ARF emerge como instrumento de planejamento e orçamento públicos no Brasil, cuja importância será ressaltada na pesquisa.

Sua função básica é prever riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como as providências a tomar caso se realizem. Ressalta-se ainda, que o Anexo constitui relevante instrumento de transparência governamental na gestão fiscal decorrente dos princípios da lei que o institui (LRF).

2.1.2 Planejamento e Orçamento Públicos no Brasil

Segundo Matias Pereira (2003, p. 41), a atividade financeira do Estado se resume em orçamento, receita, despesa e crédito público.

Esta monografia diz respeito a orçamento público, que se localiza num contexto maior: o planejamento público. O ARF é parte da LDO que constitui um dos instrumentos de planejamento e orçamento públicos no Brasil.

Ao tratar da matéria a CF faz referência à União, mas os demais entes da federação deverão adotar, na organização do planejamento e orçamento, modelo análogo ao federal.

O artigo 165 da CF institui as bases do sistema de planejamento e orçamento integrado do governo brasileiro. Seu *caput* estatui que leis de iniciativa do chefe do Poder Executivo instituirão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

2.1.3 O Plano Plurianual (PPA)

De acordo com Matias Pereira (2003, p. 121), com relação ao tempo de duração, o planejamento pode ser conjuntural (de até um ano), de curto prazo (de um a três anos), de médio prazo (de três a seis anos) ou de longo prazo (acima de seis anos).

A partir desse entendimento, o PPA constitui instrumento de planejamento a médio prazo, ficando, dessa forma o planejamento a longo prazo, se houver, para os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento previstos nos artigos 21, inciso IX, e 164, § 4º, da CF.

O PPA constitui as premissas básicas de planejamento público no Brasil. A lei que instituí-lo deverá estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas do governo federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Abrange um período de quatro anos. A duração do PPA foi prevista de modo a adequar-se com a duração do mandato. O chefe do Poder Executivo, ao ser eleito e tomar posse, necessita de tempo para a elaboração do plano de governo e respectiva aprovação política por parte do Poder Legislativo. Isso ocorre no primeiro ano de governo.

Dessa forma, o plano de governo do novo presidente (plano plurianual) passa a vigor somente no segundo ano de mandato, abrangendo conseqüentemente o primeiro ano do mandato subsequente.

2.1.4 As Diretrizes Orçamentárias

As diretrizes orçamentárias são o instrumento de planejamento pelo qual se coordena ou viabiliza a compatibilidade do planejamento a médio prazo (PPA) com o de curto prazo (orçamento anual). É, portanto, o caminho que a administração pública tem de seguir, ao se executar o orçamento anual, para que sejam concretizados os objetivos e metas estabelecidos no PPA.

Além da existência de disposições constitucionais a respeito, a LRF deu especial atenção às diretrizes orçamentárias. A lei que dispõe sobre o assunto – LDO – será objeto de estudo mais detalhado em tópico específico dessa monografia.

2.1.5 O Orçamento Anual

O orçamento anual, por sua vez, é o instrumento de planejamento de curto prazo do governo. Constitui-se de peça documental em que se prevê os projetos e as atividades bem como os respectivos recursos financeiros que custearão tais gastos. Tem caráter legal e deve estar em consonância com o PPA e LDO.

A Constituição ao dispor sobre a lei do orçamento preferiu dividi-lo em três partes: orçamento fiscal, orçamento de investimento nas empresas em que o poder público tem maioria do capital com direito a voto e orçamento da seguridade social.

2.1.6 A LDO como instrumento de Planejamento e Orçamento públicos

O § 2º do art. 165 da CF estatui que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, devendo incluir despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA para o exercício seguinte, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Segundo Piscitelli/Timbo/Rosa (1997, p. 63) a LDO funciona como “ponte” entre o plano plurianual e o orçamento anual. Extrai-se do texto constitucional, § 1º do art. 165, que o PPA deve conter as metas e prioridades da administração pública; tais metas é que condicionarão as metas da administração pública.

A necessidade dessa articulação entre os diferentes instrumentos de planejamento governamental é de estatura constitucional. De acordo com o artigo 167, § 1º da CF, nenhum investimento cujo execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. O assunto foi reforçado pela LRF, - artigos 16 e 17 -, que exige comprovação da compatibilidade das ações de governo com o PPA, LDO e LOA.

Giacomoni (2005, p. 206), sobre a importância da LDO no sistema orçamentário brasileiro cita que:

[...] a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de **tornar o processo orçamentário mais transparente** e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Efetivamente, da maneira como são estruturados os orçamentos brasileiros, apenas a tramitação legislativa da proposta orçamentária anual tende a **não ensejar, ao legislador, o conhecimento da real situação das finanças do Estado**, pois essa visão-síntese é obscurecida pela atenção que é concedida à programação detalhada que caracteriza as autorizações orçamentárias, na forma de uma miríade de créditos e dotações. (grifos nossos)

Assevera, também, o mesmo autor que:

Uma lei de diretrizes, aprovada previamente, composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação sobre tributos e políticas de fomento a cargo de bancos oficiais, **possibilitará a compreensão partilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público**, facilitando sobremaneira a elaboração da proposta orçamentária anual e sua discussão e aprovação no âmbito legislativo.

Afora manter caráter de orientação à elaboração da lei orçamentária anual, a LDO progressivamente vem sendo utilizada como **veículo de instruções e regras** a serem cumpridas na execução do orçamento. Essa ampliação das finalidades da LDO tende a suprir a incapacidade, em face ao princípio da exclusividade, de a lei orçamentária disciplinar temas que não sejam os definidos pela Constituição Federal. (*grifos nossos*).

A LDO, cuja proposição de projeto de lei é de competência privativa do chefe do Poder Executivo é um instrumento de viabilização da execução dos programas governamentais. Uma das suas principais funções é estabelecer, dentre os programas incluídos no PPA, quais – como e com qual intensidade – terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

2.1.7 A LDO no contexto da LRF

O ARF é um dos componentes da LDO. Busca-se agora traçar algumas considerações a respeito deste instrumento normativo de planejamento, para se entender o contexto em que o ARF se insere.

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, este instrumento de planejamento e orçamento público foi significativamente fortalecido. Além de ter de atender às disposições constitucionais, a LDO passou a tratar de vários assuntos pertinentes à responsabilidade e transparência na gestão fiscal.

A ênfase maior da LRF para com essa Lei foi nos aspectos da execução financeira da gestão. O quadro a seguir apresenta de forma resumida a abrangência da LDO na CF e as novas responsabilidades que a LRF lhe atribuiu:

Quadro 1: Abrangência da LDO conforme a CF e a LRF

Constituição Federal:	Lei de Responsabilidade Fiscal:
<ul style="list-style-type: none"> • Definir as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; • Orientar a elaboração da lei orçamentária anual; • Dispor sobre as alterações na legislação tributária; • Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; • Estabelecer critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses de: <ul style="list-style-type: none"> - Verificação, ao final do bimestre, da possibilidade de que a realização da receita não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; ou - A dívida do ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre. • Aprovar normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; • Disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

	<ul style="list-style-type: none"> • Definir no Anexo de Metas Fiscais, metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública, para o exercício subsequente e para os dois seguintes; • Apresentar Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem; e • Apresentar, por meio de mensagem que encaminhar o projeto, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e projeções para seus principais agregados e variáveis; e, ainda, as metas de inflação, para o exercício subsequente (essa prerrogativa só se aplica à União).
--	--

Fonte: Conteúdo baseado em Albuquerque (2006, p. 125)

O PLDO de 2007 da União está estruturado em nove capítulos e diversos anexos. Essa estrutura tem se mantido praticamente sem alteração nas últimas edições das LDOs federais.

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as diretrizes orçamentárias da União para 2007, compreendendo:

- I - as prioridades e metas da Administração Pública Federal;
- II - a estrutura e organização dos orçamentos;
- III - as diretrizes para a elaboração e execução dos Orçamentos da União e suas alterações;
- IV - as disposições relativas à dívida pública federal;
- V - as disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos sociais;
- VI - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- VII - as disposições sobre alterações na legislação tributária da União;
- VIII - as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves; e
- IX - as disposições gerais.

Acompanha, também, o referido projeto de lei os seguintes anexos:

- Anexo I – Prioridades e Metas para 2007;
- Anexo II – Relação dos Quadros Orçamentários;
- Anexo III – Relação de Informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2007;
- Anexo IV – Anexo de Metas Fiscais
- Anexo V – Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho;
- Anexo VI – Anexo de Riscos Fiscais;**
- Anexo VII – Objetivos das Políticas Monetárias, Creditícia e Cambial (grifo nosso)

A partir de um exame da estrutura apresentada, pode-se extrair as principais funções da LDO:

Intermediação entre o planejamento e a execução (Capítulo I da LDO)

A LDO situa-se em posição intermediária entre as diretrizes, objetivos e metas definidas no PPA e a previsão da receita e fixação da despesa da LOA. Nesse sentido, o governo traça uma programação no PPA e ano a ano busca implementar suas ações. O governo precisa fazer escolhas, já que não dispõe de recursos para tudo. Então, através da LDO, o Executivo submete ao Poder Legislativo sua escolha de prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Antes da LDO, a escolha destas prioridades não transitava pelo Poder Legislativo, sendo definidas unilateralmente pelo Poder Executivo ao elaborar a proposta orçamentária.

Orientação normativa na execução do orçamento (Capítulos II e III da LDO)

Diante da ausência da lei complementar prevista pelo § 9º do art. 165 da CF, a LDO assumiu a responsabilidade adicional de preencher essa lacuna da legislação e passou a tratar da definição da estrutura e organização dos orçamentos, assim como normas gerais de gestão orçamentária e financeira.

Definição de política de aplicação dos recursos das Agências Financeiras Oficiais de Fomento (Capítulo VI da LDO)

Esse capítulo da LDO vem atender ao disposto no § 2º do art. 165 da CF. Nesta parte da Lei, o Poder Legislativo estabelece anualmente diretrizes para a atuação governamental no que diz respeito as ações de fomento. Essas ações envolvem vultuosos recursos financeiros de agências financeiras oficiais como o Banco do Brasil, Caixa, BNDES e exercem um importante papel de reduzir as desigualdades sociais existentes no País.

Disciplinar as alterações na legislação tributária (Capítulo VII da LDO)

Cabe à LDO nesse capítulo disciplinar as alterações na legislação tributária, em especial com relação aos projetos que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária.

Definição de uma ordem de prioridade na alocação dos recursos para despesas (Anexos I da LDO)

Um dos apêndices da LDO é o Anexo de Prioridades e Metas. Nesse anexo são listadas as despesas que terão precedência na alocação de recursos na LOA.

É estabelecida uma ordem de prioridade na programação e execução da despesa orçamentária. Em primeiro lugar, têm-se despesas decorrentes de obrigação constitucional ou legal e as necessárias ao funcionamento dos órgãos e entidades públicos que não constam desse demonstrativo. Em segundo lugar, aparecem as listadas nesse Anexo conforme suas prioridades.

Anexo de Metas Fiscais

De acordo com a LRF, a LDO estabelece neste anexo metas anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos.

Essas metas correspondem às previsões de receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública para três anos; ou seja, para o exercício a que se referir a LDO e os dois seguintes.

Observa-se que, a LRF atribuiu à LDO um elemento de planejamento para a realização de receitas e o controle das despesas públicas, com o objetivo de alcançar e manter o equilíbrio fiscal.

Em suma, este anexo demonstra como será a condução da política fiscal para os próximos exercícios e avalia o desempenho fiscal de exercícios anteriores.

Anexo de Riscos Fiscais

Ao dispor sobre o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o art. 4º da LRF estabeleceu que a LDO deverá conter Anexo de Riscos Fiscais, advindo daí a índole compulsória de sua elaboração por parte da União, dos estados, DF e municípios.

A importância do ARF não pode ser entendida somente a partir da finalidade que a LRF lhe atribuiu literalmente – avaliar riscos fiscais. Um dos anseios da sociedade a ser atendido com o advento da LRF é o da transparência na gestão

pública: portanto, essa também é outra ótica com que deve ser visto o ARF; ou seja, como um instrumento de transparência na gestão fiscal.

Não dispôs a lei sobre o nível de detalhamento quantitativo ou qualitativo das informações a serem evidenciadas. Implica dizer que a evidenciação poderá contemplar elementos avaliados e quantificados, ou somente avaliados, sem quantificação física ou monetária.

2.2. Gestão de riscos fiscais

Enfoca-se a seguir “riscos”, já que é o objeto tratado no demonstrativo em estudo. Em primeiro lugar, buscou-se verificar a ênfase com que a LRF trata do assunto, para em seguida apresentar elementos conceituais pertinentes a riscos no setor público.

2.2.1 “Riscos” na LRF

O vocábulo “riscos” aparece nessa LC como qualificador do ARF, objeto de estudo nesta monografia. Destarte, o estudo aprofundado desse demonstrativo demanda entendimento do real significado dessa palavra, bem como, da importância ressaltada pela LRF ao versar sobre o assunto.

Verifica-se que o vocábulo “riscos” aparece **seis** vezes na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que em **cinco** vezes, é aplicado para se delimitarem regras para o demonstrativo em estudo:

1) No art. 1º, § 1º:

*(...) § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem **riscos** e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, ...*

2) No art. 4º, § 3º:

*(...) § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de **Riscos** Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros **riscos** capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.*

3) No art. 5º, inciso III, alínea “b”:

‘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:
a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros **riscos** e eventos fiscais imprevistos.’

4) No art. 63, inciso III:

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes optar por:

(...)

*III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de **Riscos** Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.*

Em síntese, na LRF os riscos fiscais são abordados no sentido de ressaltar a importância de se avaliá-los quando da elaboração dos orçamentos. Definiu-se um instrumento pelo qual esses riscos serão evidenciados, estipularam-se as providências a serem tomadas caso se efetivem e, por fim, estabeleceu-se um prazo maior aos municípios com população menor que 50.000 habitantes.

A LRF traz em seu bojo a preocupação em se prever riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Dessa forma, busca-se, na seqüência, explorar os conceitos pertinentes a “riscos” essenciais ao entendimento do ARF e sua importância para uma gestão fiscal responsável e transparente.

2.2.2 “Riscos” no setor público

Mas o que seria uma gestão dos riscos em finanças públicas e quais os benefícios advindos de uma boa gestão?

A gestão de riscos aplicada às finanças públicas consiste na **identificação**, **classificação** e **quantificação** de elementos capazes de influenciar negativamente a gestão, bem como na definição, planejamento e gerenciamento das **providências** em resposta a esses eventos.

Os principais benefícios da gestão de riscos nas finanças públicas são a minimização da probabilidade de eventos adversos aos objetivos estabelecidos nos programas e orçamentos do governo, ampliando assim as chances de sucesso destes.

Segundo Polackova (1999, p. 1) os governos estão, atualmente, expostos a um maior risco fiscal do que estavam anteriormente, por quatro razões:

- a) aumento do volume da volatilidade dos fluxos dos capitais privados;
- b) mudança do papel do Estado, passando de produtor para fiador da produção dos serviços e projetos públicos;

- c) aumento do risco moral, como resultado dos avais e garantias públicos concedidos, de diversas formas, ao setor privado; e
- d) oportunismo fiscal dos formuladores de política.

Além das situações acima enumeradas, verificam-se nos países emergentes outras situações que podem ser classificadas como potenciais riscos às contas do governo.

Como exemplo, poder-se-ia citar a questão da busca da estabilidade orientada para o crescimento sustentado das economias em desenvolvimento, quase sempre sujeitas às especulações do mercado.

Outra situação que também caracteriza riscos potenciais nas finanças dessas economias é a existência de falhas nos sistemas financeiros e produtivos. Tais falhas decorrem de vários fatores, fatores esses intimamente relacionados com o tipo de estrutura econômica de tais países; tais como dependência de financiamento externo, mercado acionário incipiente, sistema regulatório frágil, disfunção no sistema jurídico e político.

Conseqüentemente, os governos desses países são, com freqüência, submetidos à pressão política para cobrir déficits de companhias mal administradas, como por exemplo, instituições financeiras (PROER¹, no caso brasileiro).

De acordo com Polackova (1999), no seguinte Quadro 2, os riscos fiscais podem ser “explícitos” ou “implícitos”: cada um desses tipos, por sua vez, distingue-se em “diretos” ou “contingentes”. Os “explícitos diretos” são obrigações cuja conseqüência é prevista, enquanto os “explícitos contingentes” são obrigações que podem ou não acontecer, dependendo da ocorrência particular de cada evento.

O que provoca os riscos explícitos contingentes são fatores que independem das políticas do governo como os desastres naturais, por exemplo, ou que estão relacionados às suas ações, como os projetos que motivam a corrupção.

Os riscos fiscais implícitos estão relacionados com políticas de gastos de longo prazo não contidas no orçamento, por exemplo, projeção do crescimento demográfico e pensões futuras. Um outro exemplo de risco implícito é quando o sistema financeiro público e privado vai mal e há expectativa que o governo os socorra.

¹ PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional. Programa criado para garantir a calma e a estabilidade no sistema financeiro nacional, e teve como parâmetros legais a Resolução 2.208, de 3/11/95 do Conselho Monetário Nacional e as as Circulares Bacen de n°s 2.636/95, 2.672/96, 2.681/96, 2.713/96, que tratam da reestruturação da carteira de ativos e passivos.

Quadro 2 : Tipos de riscos fiscais

Passivos	Diretos	Contingentes
<p>1. Explícitos: Passivos governamentais reconhecidos por uma lei ou contrato</p>	<p>1. Empréstimos internos e externos providos pelo governo; 2. Gastos orçamentários e 3. Gastos orçamentários legalmente obrigatórios no longo prazo (salários e pensões do funcionalismo público civil)</p>	<p>1. Garantias do Estado para empréstimos e obrigações para estados, municípios e entidades dos setores público e privado; 2. Garantias estatais para vários tipos de empréstimos (hipoteca, educação, agricultura e pequenos negócios); 3. Garantias de comércio e taxa de câmbio nos investimentos privados; 4. Garantias estatais ao investimento privado; e 5. Plano de seguro público (depósito, fundos de pensão privada, colheita, enchente e risco de guerra)</p>
<p>2. Implícitos: Obrigação moral do governo como reflexo da pressão do público e de grupos de interesse</p>	<p>1. Pensões públicas futuras, como oposição ao serviço privado de pensão, se não requeridas por lei; 2. Plano de seguro social, se não requerido por lei; 3. Financiamento de prevenção de saúde futura, se não requerido por lei; e 4. Custos futuros decorrentes de investimentos públicos.</p>	<p>1. Calotes de governos estaduais e municipais ou de entidades públicas e privadas em débitos não garantidos e outras obrigações; 2. Reconhecimento de passivos de entidades em fase de privatização; 3. Falha no sistema bancário (apoio além do seguro público); 4. Falha de um fundo de pensão não-garantido, fundo de empregou ou fundo de seguro social (proteção a pequenos investidores); 5. Calote do Banco Central em suas obrigações (contratos de câmbio, proteção da moeda em circulação e estabilidade do balanço de pagamentos); 6. Inexistência de fiança, resultante de uma mudança no fluxo de capital privado; e 7. Recuperação ambiental, socorro a desastre natural e financiamento militar.</p>

Fonte: Polackova (1999)

Brixi e Schick (2002, p. 1-2), salientam que existem cinco possíveis conseqüências do elevado risco fiscal para a economia de um país, a saber:

- a) aumentos dos custos dos orçamentos dos governos;
- b) possibilidade de redução temporária da produção do país;
- c) fuga de capitais para lugares mais seguros;
- d) desvio no comportamento dos agentes econômicos e risco moral nos mercados; e
- e) retardamento ou inviabilização do desenvolvimento do país.

Essas conseqüências indesejáveis justificam a adoção de políticas voltadas especificamente para a prevenção, o controle e providências relativos aos riscos fiscais.

Grosso modo, esses riscos concentram-se principalmente em passivos contingentes. Esses elementos normalmente são representados por ações judiciais que, uma vez procedentes, implicam o desembolso do governo ou aumento da dívida pública.

Destarte, no tratamento dos passivos contingentes pode-se adotar a prática baseada nos seguintes procedimentos:

- a) estabelecimento de um padrão institucional da disciplina fiscal (legislação e instituições envolvidas e suas respectivas responsabilidades);

- b) definição do perfil dos passivos, com base em seus riscos;
- c) determinação dos custos dos programas alternativos; e
- d) quantificação e organização dos passivos, baseados na temporalidade.

Algumas medidas sistêmicas para promover a avaliação e o controle dos riscos fiscais por parte dos formuladores de política, do público e dos mercados em geral devem ser observadas:

- a) Política fiscal (Ministérios da Fazenda e do Planejamento, no Brasil)
 - considerar todo o desempenho fiscal, e não apenas o desempenho orçamentário;
 - identificar, classificar e analisar todos os riscos fiscais em um documento separado e individual; e
 - expor e determinar o risco ótimo do governo, segundo as preferências sociais e a capacidade de gestão de risco pelo próprio setor público.
- b) Instituições de finanças públicas (STN e TCU, no caso brasileiro)
 - internalizar e publicar todo o quadro fiscal; e
 - monitorar, regular e identificar riscos nos setores público e privado.

O Manual de Transparência Fiscal 2001 do Fundo Monetário Internacional, no Boxe 10, procura apresentar os conceitos relativos aos tipos de riscos fiscais no entendimento daquele órgão. Classifica-os em quatro categorias distintas. Transcreve-se a seguir esta parte do Manual, na íntegra:

Boxe 10. Exposição sobre os Riscos Fiscais

Deve-se apresentar junto com o orçamento anual uma exposição sobre todos os riscos fiscais relevantes relacionados às estimativas de receitas e despesas. A relevância será determinada individualmente para cada país, mas provavelmente implicará a divulgação de todos os riscos acima de um determinado nível.

Os riscos podem ser positivos ou negativos (ou seja, podem provocar tanto um aumento quanto uma redução da receita ou da despesa). A exposição não deve incluir os riscos especificamente provisionados em uma reserva orçamentária de contingência. Sempre que possível, os riscos devem ser quantificados.

A exposição deve conter informações sobre os riscos, discriminados nas seguintes categorias:

1) **variações nas principais hipóteses de previsão** — os efeitos fiscais de variações nas principais hipóteses que sustentam as previsões macroeconômicas (por exemplo, o efeito que teria sobre o déficit fiscal um

aumento ou uma redução de 1% no crescimento do PIB, na inflação, na taxa de juros ou na taxa de câmbio em relação à taxa central usada na previsão); e os efeitos fiscais de variações nas principais hipóteses que sustentam as previsões orçamentárias de receitas e despesas (por exemplo, variação nas alíquotas efetivas, nos aumentos salariais do setor público ou no número médio de beneficiários da assistência social);

2) **passivos eventuais** — podem incluir garantias de qualquer espécie e cláusulas de indenização; capital subscrito e não integralizado (por exemplo, em instituições financeiras internacionais); e processos judiciais movidos contra o governo;

3) **incerteza quanto à magnitude de compromissos específicos de despesas** — caso o orçamento preveja uma despesa com uma rubrica ou atividade mas haja uma incerteza maior do que a normal sobre seu custo provável, o risco deve ser divulgado. Por exemplo, o governo pode ter se comprometido perante os depositários de instituições financeiras específicas com problemas a honrar seus depósitos, sendo no entanto incerto o custo desse compromisso quando do fechamento do orçamento;

e

4) **outras rubricas não incluídas no orçamento devido à grande incerteza quanto a sua data de ocorrência, magnitude ou conseqüências** — por exemplo, o governo pode ter anunciado a intenção geral de introduzir na política uma alteração cujos detalhes não estão suficientemente elaborados para que seja incluída no orçamento.

Tão logo os governos tenham **consciência** e **reconheçam-nos**, os riscos fiscais existentes devem ser propriamente tratados como informações contábeis a serem evidenciadas. Assim, os seguintes passos para uma gestão fiscal prudente podem ser sugeridos:

a) identificar, classificar e entender os riscos fiscais dos governos (o entendimento permite que o governo evite riscos que possam ocorrer no futuro);

b) conhecer e acompanhar as tendências do mercado para avaliar adequadamente os riscos fiscais; e

c) identificar os mecanismos institucionais que poderão ser aplicados tanto interna como externamente a fim de otimizar o montante de risco a que o governo está sujeito.

Uma forma com que deve ser conduzida a gestão desses elementos é analisá-los a partir de uma perspectiva que leve em conta sua importância e grau de probabilidade de materialização e reconhecimento.

Nesse contexto, ressalta-se a importância da LRF que surge com o nobre propósito de impor disciplina fiscal ao governo. No caso brasileiro, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio do Ministério da Fazenda e demais órgãos envolvidos, foram munidos de competência para estabelecer os procedimentos relativos à evidenciação dos passivos contingentes e outros riscos orçamentários.

Dessa forma, cabe a STN, como órgão central do sistema federal de contabilidade, estabelecer a forma com que serão apresentados os riscos fiscais por todos os entes da federação. Isso é feito por intermédio do manual intitulado “Anexo de Riscos Fiscais e Relatório de Gestão Fiscal”, publicado pela Portaria 586, de 29 de agosto de 2005 (item 3.4, capítulo 3).

2.3 Passivos contingentes

Caracterizado “riscos”, que constitui o objeto de que trata o ARF, procura-se, a seguir, estabelecer considerações conceituais sobre o principal elemento que compõe este demonstrativo – “os passivos contingentes”.

O elemento que caracteriza os passivos contingentes é a natureza de seu fato gerador que ocorreu no passado, mas a confirmação de seus efeitos sobre o patrimônio da entidade dar-se-á dentro de uma perspectiva futura. Como exemplo, têm-se as ações judiciais, frutos de eventos passados, mas que demandam um interregno para se processarem e produzirem os efeitos que se materializam por ocasião do trânsito em julgado da sentença.

Em entrevista no MPOG, constatou-se a dificuldade dos elaboradores do ARF em entender conceitualmente o que vem a ser precisamente passivos contingentes, bem como classificá-los corretamente.

O tratamento tanto quantitativo quanto qualitativo de passivos contingentes são assuntos de natureza contábil. Mostra-se, neste tópico, que os passivos contingentes são assuntos de maior dificuldade para se tratar também na contabilidade. Tal constatação se verifica principalmente no que tange à sua quantificação. O tema tem sido objeto de estudo específico por parte dos principais órgãos normativos nacionais e internacionais de contabilidade.

Destarte, para viabilizar um tratamento mais adequado a passivos contingentes, procurou-se neste tópico aprofundar-se nos fundamentos conceituais dispensados pela ciência contábil e pelos órgãos normativos.

2.3.1 Passivos contingentes no Manual do FMI

O Fundo Monetário Internacional denomina passivos contingentes de “passivos eventuais”. Seu Manual de Transparência Fiscal (2001), nos §§ 67 a 71, apresenta a seguinte abordagem sobre o assunto:

67. Os passivos eventuais refletem *compromissos* existentes cujas conseqüências fiscais definitivas dependem de acontecimentos futuros cuja ocorrência é incerta. (...)

68. Os passivos eventuais **podem ser consideráveis e devem ser levados em conta no processo decisório fiscal se for este o caso.** (...)

A divulgação minuciosa dos passivos eventuais ajudaria o governo a gerir o risco fiscal. A publicação dessas informações contribuiria para que, desde o início, as atenções se voltassem para a formulação de políticas que implicassem a repartição dos riscos entre o governo e o setor privado.

69. (...) É provável que **a falta de divulgação também impeça a avaliação correta da sustentabilidade da política fiscal.** O acúmulo de passivos dessa natureza não divulgados pode resultar em grandes choques fiscais (efetivos ou potenciais), que complicam muito a tarefa de gestão das finanças públicas. Em alguns países, o custo fiscal do apoio ao setor bancário foi uma mostra eloqüente da possível magnitude do problema.

70. Por conseguinte, **o padrão mínimo exige que se inclua nos documentos orçamentários um demonstrativo dos principais passivos eventuais do governo central.** A divulgação desses passivos poderia integrar uma avaliação mais ampla do risco fiscal. O demonstrativo deve **conter uma breve indicação da natureza de cada passivo eventual** e seus beneficiários, para permitir uma avaliação da relevância fiscal e reduzir a possibilidade de abuso mediante tratamento preferencial.

71. A melhor prática seria **incluir no demonstrativo uma estimativa do custo esperado de cada passivo eventual** — na medida em que isso fosse tecnicamente viável —, bem como informações sobre as bases de estimação. Além de apresentar o valor atual do estoque de passivos eventuais, outra maneira de aumentar a transparência seria relacionar os passivos eventuais divulgados junto com o orçamento do exercício anterior e que efetivamente tenham resultado em despesas no decorrer do exercício corrente. (grifos nossos)

Apresentam-se, na seqüência, os conceitos adotados pelas normas norte-americanas. Em seguida, analisa-se o que as normas internacionais de Contabilidade dizem a respeito, fazendo, por último, uma análise dos procedimentos adotados do Brasil.

2.3.1 Passivos contingentes nos EUA

O *Financial Accounting Standards Board* (FASB), entidade colegiada responsável pela normatização de princípios e padrões contábeis dos Estados Unidos, define como contingência, em seu *Statement of Financial Accounting*

Standards nº 5 – Accounting for Contingencies, March 1975, em seu parágrafo primeiro²:

(...), contingência seria uma condição ou situação existente, ou um grupo de circunstâncias envolvendo incertezas relativas a possíveis ganhos ou perdas para uma empresa, que será resolvida quando um ou mais eventos futuros ocorrerem ou deixarem de ocorrer. (tradução nossa)

Verifica-se que a definição é genérica, aplicando-se aos componentes do ativo e do passivo. A situação ou circunstância envolve incertezas, no que se refere a um fato ocorrido, que serão dirimidas por um acontecimento futuro.

Portanto, “incertezas” é na verdade o que caracteriza uma contingência. Deve-se ressaltar que não é o evento futuro o fato gerador do passivo contingente e sim o evento passado, que constituirá sempre a referência para se esclarecer as incertezas existentes. O evento futuro irá resolver o questionamento, contribuindo para se chegar a uma conclusão.

Hendriksen e Van Breda (1999, p. 228) definem como passivo contingente:

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.

Verifica-se que são os efeitos financeiros decorrentes do evento passado é que precisam ser definidos, vez que, o fato gerador do passivo já ocorreu.

Outra característica típica dos passivos contingentes é a necessidade da existência de um nível aceitável de probabilidade que no futuro aconteça o sacrifício financeiro. Ou seja, que a empresa venha a não ter alternativa quanto ao adimplemento da obrigação.

Para o FASB, os passivos contingentes são classificados, levando-se em conta a probabilidade de sua ocorrência, em prováveis, possíveis e remotas. A contingência é considerada como provável quando possui possibilidade de ocorrência maior que 50%.

² (...), a contingency is defined as an existing condition, situation, or set of circumstances involving uncertainty as to possible gain (hereinafter a "gain contingency") or loss (hereinafter a "loss contingency") to an enterprise that will ultimately be resolved when one or more future events occur or fail to occur.

Se a possibilidade de não ocorrer é maior que a possibilidade de ocorrer, considera-se como possível a chance de o passivo ser confirmado. Da mesma forma, se a possibilidade de ocorrência for mínima, as chances são remotas.

2.3.2 Passivos contingentes nas Normas Internacionais de Contabilidade

O Comitê de Padrões Contábeis Internacionais – *The International Accounting Standards Board* (IASB) define na Norma Internacional de Contabilidade (NIC) nº 37 – Provisões, Passivos e Ativos Contingentes, e na Norma Internacional de Contabilidade pertinente ao Setor Público (NICSP) nº 19, ambas no parágrafo 18, os critérios de reconhecimento e mensuração adequados para os passivos contingentes. As referidas normas tratam também do procedimento para divulgar as informações aos usuários, considerando a natureza, o tempo e o valor desse componente patrimonial.

Destarte, a referida entidade aborda o passivo contingente como³:

- (a) Toda a obrigação possível, decorrente de acontecimentos passados cuja existência confirmar-se-á somente pela ocorrência ou não de evento futuro e incerto, que esteja inteiramente sob o controle da entidade, ou
- (b) Toda obrigação atual derivada de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:
 - (i) Não é provável um desembolso de recursos com benefícios econômicos seja exigida para fazer face a obrigação; ou
 - (ii) o valor da obrigação não pode ser quantificado com confiabilidade suficiente. (tradução nossa)

Segundo o IASB, o registro dos passivos contingentes pela contabilidade deve ser feito quando o desembolso de recursos for provável e houver uma mensuração confiável de seu valor.

Verifica-se que há passivos contingentes que não deverão ser registrados devido à inexistência de perspectiva quanto à sua materialização.

³ (a) toda obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia quedará confirmada sólo si llegan a ocurrir, o en caso contrario si no llegan a ocurrir, uno o más sucesos futuros inciertos que no están enteramente bajo el control de la empresa, o

(b) toda obligación presente, surgida a raíz de sucesos pasados, pero no reconocida en los estados financieros, ya que

(i) no es probable que por la existencia de la misma, y para satisfacerla, se requiera que la empresa tenga que desprenderse de recursos que incorporen beneficios económicos, o

(ii) el importe de la obligación no puede ser medido con la suficiente fiabilidad.

As normas indicam que os passivos contingentes serão registrados pela contabilidade, quando for provável um desembolso de recursos e uma mensuração confiável possa ser feita.

A NIC nº 37, no parágrafo 30⁴, conforme versão abaixo, estipula que os passivos contingentes deverão ser avaliados de modo contínuo. Isso é feito para se averiguar se a exigibilidade tornou-se provável.

Os passivos contingentes podem evoluir de maneira diferente da inicialmente esperada. Destarte, eles serão objeto de avaliação contínua para determinar se uma saída de recursos pertinente a benefícios econômicos tornou-se factível. Se for provável a saída de recursos econômicos futuros, deve-se fazer para um item anteriormente mencionado como um passivo contingente, o reconhecimento de provisão nas demonstrações contábeis do período em que se verificou modificação na probabilidade [...]. (tradução nossa)

No parágrafo 86 da NIC nº 37, há referência quanto às obrigações contingentes em que se verificam dificuldades para atribuir valor. Nesse caso, a entidade deverá indicar as incertezas pertinentes ao montante ou tempo em que ocorrerá a saída de caixa, a não ser que seja remota a possibilidade de desembolsos para liquidação; nesse caso, não se fará nenhuma evidenciação.

2.3.3 Passivos contingentes no Brasil

O tratamento do assunto no Brasil sofre fortes influências das normas norte-americanas de contabilidade. Aplicam-se aqui, os conceitos desenvolvidos naquele país.

Segundo Andersen (2000, p. 47), há consonância entre o tratamento dado pelas normas e doutrinas internacionais e brasileiras, no que se refere à classificação da probabilidade de um passivo contingente ocorrer.

O quadro abaixo demonstra que existe um tratamento contábil diferenciado para cada uma das classificações de probabilidade – prováveis, possíveis e remotas.

⁴ Los pasivos contingentes pueden evolucionar de manera diferente a la inicialmente esperada. Por tanto, **serán objeto de reconsideración continuamente**, con el fin de determinar si se ha convertido en probable la eventualidad de salida de recursos, que incorporen beneficios económicos futuros. Si se estimara probable, para una partida tratada anteriormente como pasivo contingente, la salida de tales recursos económicos en el futuro, se reconocería la correspondiente provisión en los estados financieros del periodo en el que ha ocurrido el cambio en la probabilidad de ocurrencia (salvo en la extremadamente rara circunstancia de que no se pueda hacer una estimación fiable de tal importe). (grifo nosso).

Quadro 3 : Tipos de passivos contingentes e tratamento contábil

Possibilidades	Definição	Efeitos nas demonstrações contábeis
Prováveis	Dizem respeito às situações em que existem grandes chances de perdas por parte da entidade envolvida sobre fatos ocorridos até a data de encerramento das demonstrações contábeis.	Os valores envolvidos deverão ser estimados e <u>provisionados</u> , incluindo todos os gastos, bem como eventuais recuperações esperadas, devendo os fatos serem revelados em <u>notas explicativas</u> .
Possíveis	São as situações nas quais existe a possibilidade de perdas ocorrerem.	A perda <u>não é registrada</u> é apenas divulgada em nota explicativa.
Remotas	Referem-se a situações em que as perdas contingentes possuem chances pequenas de ocorrerem.	Não há nem o registro, nem a divulgação do fato em notas explicativas.

Fonte: Conteúdo baseado em Andersen (2000, p. 47)

Dentro da perspectiva empresarial o assunto recebe tratamento no Brasil tanto pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) quanto pelo Instituto Brasileiro de Contadores (Ibracon).

Ao versar sobre o assunto, a CVM sugere que um passivo contingente deve ser registrado pela contabilidade desde que seja considerado provável e que possa ser razoavelmente estimado. Não ocorrendo nenhuma destas condições, o fato somente deverá ser objeto de notas explicativas. Esse órgão ressalta também, a questão da relação custo-benefício para a obtenção da informação bem como sua relevância.

O Ibracon, por seu turno, trata dos procedimentos contábeis específicos quando da verificação dos passivos contingentes, quais sejam, contabilizá-lo pelo seu valor líquido estimado (no caso de provável realização) ou contabilizar diretamente como perda pelo seu valor bruto.

Voltando-se para o setor público, importa ressaltar que o demonstrativo objeto dessa monografia preocupa-se prioritariamente com os eventos cuja ocorrência são possíveis. Nesse caso, a perda não é nele necessariamente registrada, mas divulgada no demonstrativo que funciona como instrumento de evidenciação similar às notas explicativas da contabilidade comercial.

Como exemplo de classificação dos passivos contingentes em função do valor e risco envolvidos, tem-se a prática do Bacen quanto às ações judiciais relativas a controvérsias em planos econômicos que no ARF da LDO de 2006, aparecem com a seguinte divisão:

Bastante provável (100%)

Provável (75%)

Possível (50%)
Remoto (25%)
Bastante Remoto (0%).

Observa-se também no ARF do PLDO de 2007 considerável evolução no sentido de se evidenciar as demandas judiciais. Há classificação que leva em conta possibilidade de ocorrência, de forma a possibilitar que a Advocacia-Geral da União priorize as ações de defesa mais importantes. Isso demonstra a aderência da contabilidade governamental do Brasil às normas advindas da teoria da contabilidade.

2.4 Evidenciação Contábil

Analisados os conceitos de finanças públicas pertinentes ao planejamento e orçamento públicos em que se situa o ARF, faz-se necessário um enfoque ao conceito contábil de evidenciação que por sua vez está bastante relacionado com a transparência na gestão fiscal, uma das bases em que se assenta a LRF.

2.4.1 Evidenciação no setor privado e no governo

A ciência contábil tem o compromisso irrenunciável de prestar informações sobre os estados de um patrimônio. Ludícibus (1994, p. 36) afirma ser a evidenciação compromisso inalienável da contabilidade. Significa dizer que o mister da contabilidade somente se materializa no momento em que se verificar a evidenciação das informações processadas.

Faz necessário ressaltar a concepção errônea sobre a evidenciação no Brasil; ou seja, a percepção enganosa de que a evidenciação se atrela unicamente à notas explicativas. Refere-se a todos os tipos de relatórios contábeis. Ludícibus (1994, p. 84) menciona que são os seguintes os métodos de se evidenciar a informação contábil:

1. Forma de apresentação das demonstrações contábeis;
2. Informação entre parêntese;
3. Notas de rodapé (explicativas);
4. Quadros e demonstrações suplementares;
5. Comentários do auditor; e
6. Relatório de auditoria.

Quanto à significância da informação contábil, Ludicibus (1994, p. 82) afirma que os conceitos de relevância e materialidade invadiram a área da evidenciação.

O entendimento é que o responsável pela evidenciação de um fato, dado ou informação de natureza contábil deve fazê-lo no limite do razoável sem pecar por insuficiência ou excesso de detalhes.

Informações excessivas, muito detalhadas, também atrapalharão o trabalho do analista, principalmente se não trouxerem no seu bojo subsídios que permitam avaliar sua materialidade ou relevância perante o universo de que faz parte.

Todavia o analista deve levar em conta os itens que isoladamente são irrelevantes, mas que, se reunidos em determinada quantidade, tornam-se relevantes, principalmente quando dispersos em mais de um exercício.

Fato comum nos estudos sobre a evidenciação é a constatação de que quase todos os trabalhos sobre o tema versam exclusivamente sobre evidenciação contábil no setor empresarial.

Observa-se que falta ênfase à importância da evidenciação da informação contábil processadas pelo setor público. Verifica-se ausência de políticas sobre o desenvolvimento e aperfeiçoamento de métodos de divulgação de informações pertinentes à gestão governamental de forma clara e objetiva.

No setor público brasileiro, a evidenciação da informação contábil foi normatizada pela Lei 4.320/64, que estatui normas de elaboração e publicação dos balanços no âmbito da União, estados e municípios, enfocando os seguintes pontos:

- a) Lei do orçamento (normas de direito financeiro para todos os entes da federação);
- b) Proposta orçamentária (elaboração e aprovação da lei do orçamento);
- c) Exercício financeiro (normas de Contabilidade para apurar o resultado do exercício);
- d) Execução do orçamento (normas de programação de despesas e controle de receitas e despesas);

- e) Controle de execução orçamentária (normas para o controle interno e externo);
- f) Contabilidade (normas de Contabilidade, de sua execução);
- g) Evidenciação Contábil (normas – modelos – de publicação dos demonstrativos contábeis).

Com o advento da LRF enfatizaram-se os aspectos da responsabilidade e transparência na gestão fiscal. Verifica-se que a transparência na gestão pública é materializada pela publicação de vários demonstrativos de natureza contábil. Portanto, o cumprimento da maioria das disposições concernentes ao tema passam necessariamente pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento de métodos de evidenciação contábil.

2.4.2 Sistemas de Informações Contábeis

De acordo com Horngren (2000, p. 2) *“O sistema contábil é o principal – e o mais confiável – sistema de informações quantitativos em quase todas organizações”*.

Tem-se portanto que a contabilidade é o instrumento principal de mensuração da riqueza produzida pela sociedade. No setor público, o papel da contabilidade é reforçado, vez que deverá comprovar a observância do orçamento, controlar o patrimônio e prestar informações aos mais diferentes tipos de usuários.

A informação contábil deve ser objetiva, clara, concisa e revestida de qualidade, permitindo que o usuário possa avaliar a situação econômica e financeira da entidade, bem como fazer inferências sobre a tendência futura, de forma a atender sempre os próprios objetivos da entidade empresarial.

Do ponto de vista da teoria da comunicação, a contabilidade exerce o papel de captar, sistematizar e divulgar informações pertinentes à gestão econômica das empresas para usuários internos e externos.

Giambiagi e Além (2000, p. 28) assevera que *“tendo em vista que a informação pode ser considerada um bem público – favorecendo todos agentes do sistema econômico -, o grande objetivo do Estado deve contribuir para que o fluxo de informações seja o mais eficiente possível.”*

A contabilidade governamental, além desenvolver sistema de informações que sirvam de ferramentas de tomada decisão, deve adicionalmente criar condições que proporcionem transparência na gestão pública.

Dessa forma, ao se implantar os sistemas de informações no governo deve-se ter em conta as necessidades dos gestores e as demandas da sociedade por transparência.

Deve-se ponderar se nesse mister a contabilidade realmente estabelece a comunicação com seus usuários. Observa-se que o nível de conhecimento técnico contábil exigido para interpretar as demonstrações do setor público, atualmente publicadas, é muito grande. A complexidade dos demonstrativos e terminologias chega por vezes a confundir profissionais do assunto.

Destarte, não se pode olvidar a questão da adequação dos meios e formas de transmissão da informação contábil com o nível cultural dos potenciais usuários, incluindo-se neles o cidadão. A contabilidade somente terá cumprido seu papel se lograr êxito em estabelecer por meio da evidenciação a comunicação com seus usuários.

2.4.3 A natureza contábil do ARF

O histórico da contabilidade nos revela um esforço da ciência para com o estudo dos fatos econômicos das entidades e a conseqüente comunicação da informação aos seus usuários.

Segundo Franco (1989, p. 20), a contabilidade tem como finalidade estudar e controlar o patrimônio, para fornecer informações sobre sua composição e variações e se utiliza das técnicas de escrituração, demonstrações contábeis, auditoria e análise de balanços.

A contabilidade se volta essencialmente para o futuro das organizações. A informação contábil, portanto, além de fornecer elementos para se avaliar uma gestão, constituirá os fundamentos para inferir previsões sobre os resultados futuros da entidade.

Nesta concepção, a contabilidade representa instrumento essencial na atividade governamental pertinente à gestão, vez que viabiliza a sistematização do registro, classificação e evidenciação de fatos econômicos pertinentes à gestão das entidades públicas.

De acordo com o art. 4º, § 3º da LRF: “§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.” (grifos nossos)

Dado o caráter previsional do demonstrativo (riscos futuros) e a natureza econômica de suas informações (afetar as contas públicas), é latente sua pertinência ao ramo da contabilidade.

A elaboração do ARF deve, portanto, espelhar a preocupação dos princípios e técnicas da contabilidade para com a evidenciação de informações relevantes aos diversos usuários.

Ressalta-se que constitui objetivo desta monografia a avaliação de como os entes da federação brasileira vêm obedecendo à LRF no sentido de elaborar seus ARFs nas LDOs. Abre-se nesse ponto nova linha de pesquisa no sentido de verificar a harmonização dos ARFs atuais com os princípios fundamentais de contabilidade.

3. O ANEXO DE RISCOS FISCAIS

Ao dispor sobre as diretrizes orçamentárias, a LRF não se ateve unicamente às premissas para se elaborar e executar o orçamento. Preocupou-se, também, com eventos de ocorrências duvidosas que pudessem influir numa gestão pública responsável e transparente.

Para entendimento do conteúdo do ARF, este estudo espelhou-se no demonstrativo da União, cujo estágio de evolução considera-se razoável. Apresentou-se a seguir aspectos conceituais relativos a riscos fiscais e tratamento recomendado para evidenciá-los. Foram utilizadas como fonte de consulta as LDOs de 2002 a 2006. Esses conceitos são fundamentais para a análise e entendimento do ARF.

3.1 Procedimentos para elaboração do ARF da União

O Anexo de Riscos Fiscais da União é elaborado sob a coordenação da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O trabalho da Assessoria consiste em efetuar levantamento junto a órgãos que são potenciais fornecedores de informações relativas a passivos contingentes e outros riscos orçamentários capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, para em seguida montar o demonstrativo.

Segundo a Assessoria Econômica do MPOG, para se elaborar o ARF, são adotados os seguintes procedimentos:

O primeiro passo consiste na identificação de potenciais categorias de riscos fiscais e passivos e ativos contingentes junto a órgãos da administração. Faz-se à análise do ARF do ano anterior com o objetivo de promover a sua atualização. Assim, são adicionados os riscos detectados durante o exercício financeiro. Sinteticamente, no Quadro 4, a seguir apresentado, podem ser listadas quatro grandes categorias de riscos e respectivas fontes de informação.

O segundo passo consiste no envio de comunicação aos órgãos da Administração constante do quadro acima, por meio do que faz-se a solicitação dos dados pertinentes aos riscos fiscais da esfera de competência do referido órgão.

Por fim, procede-se à sistematização dos dados recebidos, agrupando-os por categorias de risco e produzindo o texto final. Importa considerar que esta

rotina de procedimentos dá-se nos três meses anteriores à elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Quadro 4 : Os riscos fiscais por fonte de informação

Categorias de Riscos:	Fonte de Informação:
1 Riscos orçamentários	SOF
2 Riscos da dívida pública	STN e Bacen
3 Passivos contingentes:	
3.1 Dívidas em processo de análise para reconhecimento	STN
3.2 Ações administrativas, tributárias e empréstimos compulsórios	SRF e PGFN
3.3 Ações trabalhistas de servidores públicos	AGU
3.4 Ações relativas a fundos de pensão de estatais	DEST
3.5 Ações de pequenas causas nos juizados especiais	AGU/Justiça Federal
3.6 Ações contra o Bacen e riscos referentes à liquidação de instituições financeiras	Bacen
3.7 Operações de aval e garantias contra a União	STN
3.8 Riscos associados a eventual necessidade de devolução de depósitos judiciais	STN
3.9 Ações decorrentes de privatização, extinção e liquidação de empresas	DEST
4 Ativos Contingentes	
4.1. Dívida Ativa da União	PGFN
4.2. Dívida Ativa do INSS	INSS

Fonte: informações do quadro anotadas quando de visita ao MPOG.

3.2 O conteúdo do ARF da União

Sumarizam-se, a seguir, os principais conteúdos do ARF que acompanha a LDO de 2006. Em primeiro lugar, são classificados os tipos de riscos fiscais. A seguir, esses riscos são conceituados e em alguns casos exemplificados.

3.2.1 Classificação

Preliminarmente, cumpre considerar que a classificação dos riscos fiscais apresentada nesta monografia é a idealizada pela STN e que, o propósito deste trabalho não é analisar ou reelaborar a classificação existente e sim verificar como o demonstrativo está sendo implementado pelos entes federados.

Importa ressaltar que a classificação num primeiro estágio parece plausível. Contribui muito para o entendimento e evidenciação dos riscos fiscais. Contudo não deve ser estanque. À medida que novos riscos fiscais emergirem, é razoável que esta estrutura seja revista.

Os riscos fiscais classificam-se em duas grandes categorias – riscos orçamentários e riscos da dívida.

Os orçamentários dizem respeito aos riscos de as receitas e/ou as despesas não se realizarem de acordo com o previsto no orçamento. Os riscos de dívida, por seu turno, envolvem dois grupos distintos de eventos: risco da dívida pública e os passivos contingentes.

3.2.2 Riscos orçamentários

Os riscos orçamentários advêm de variações imprevistas e irreversíveis entre os valores projetados por ocasião da elaboração do orçamento e os valores efetivamente realizados na execução orçamentária, tanto de receita quanto de despesa.

Riscos da receita

Como exemplo de materialização do risco da receita, cita-se a diminuição brusca e eventual da arrecadação de tributos derivada de fatos imprevisíveis na época da elaboração do orçamento. Esses fatos podem decorrer de fatores econômicos como:

- nível de atividade econômica;
- taxa de inflação;
- taxa de câmbio; e
- taxa de juros.

O nível de atividade econômica apresenta-se como fator que pode causar maiores impactos no orçamento. Essa variável é mensurada pelos índices de crescimento do PIB e está atrelada aos mais diversos tipos de eventos. Por exemplo: secas, inundações, conjunturas internacionais, ataques terroristas, preços de commodities, etc. Para ilustrar o reflexo desse fator, segue um excerto do ARF da LDO de 2006 da União.

“A variação do preço do petróleo tem impacto sobre a receita de cota-parte das compensações financeiras de tal sorte que, para cada US\$ 1,00 de aumento (redução) no preço do barril, a receita líquida de transferências a estados e municípios se eleva (reduz) em cerca de R\$ 150 milhões.”

A inflação afeta diretamente a maioria dos tributos arrecadados, vez que são calculados em razão dos valores finais de produtos ou serviços comercializados. Se os produtos e serviços têm seus preços elevados em razão da inflação, o valor absoluto da arrecadação estatal será ampliado. Contrário *sensu*, normalmente não se trabalha com índices negativos de inflação. A premissa básica para se fazer a estimativa de receita é a verificação dos índices de inflação a ser considerado no cálculo. Utiliza-se normalmente média ponderada de vários indicadores do nível dos preços, tais como, IPCA e IGP-DI.

Outro elemento bastante relevante a ser considerado na previsão da receita é a variação do câmbio. Tributos importantes no volume da receita pública (IPI, II, IE e IR) têm relação direta com as taxas de câmbio praticadas pelo mercado. Se o real desvalorizar-se perante o dólar, dar-se-á um aumento absoluto dos valores da receita. O inverso dar-se-ia com a valorização da moeda nacional. A arrecadação da receita tende a diminuir, vez que os produtos brasileiros ficam mais caros no mercado externo, com conseqüente redução das exportações, materializando-se dessa forma o risco da receita.

A taxa de juros praticada também influencia a arrecadação da receita. Principalmente no que diz respeito à União. A arrecadação do IR varia de acordo com as operações financeiras efetuadas pelas pessoas físicas e jurídicas. Se a taxa aumenta, maior é o ganho do investidor representando um volume maior de receitas para o governo. Inversamente, uma redução na taxa de juros provoca uma diminuição da receita, gerando igualmente um risco fiscal. A exemplo do trecho transcrito abaixo:

“... um aumento (redução) da taxa nominal de juros de 1% implica um ganho (perda) da ordem de R\$ 188 milhões na sua arrecadação.” (ARF – LDO 2006 da União)

Riscos da despesa

Analogamente à receita, a despesa também está sujeita a desvios entre realização e previsão. Os fatores mais comuns que podem impactar as despesas são:

- o nível de atividade econômica;
- a inflação corrente; e
- alterações no ordenamento jurídico que produzam obrigações para o governo.

Uma queda no crescimento econômico poderá elevar o nível de desemprego e em consequência majorações na despesa decorrentes de um aumento no volume despendido com seguro desemprego. Também, uma recessão poderá induzir o governo a gastar mais com programas sociais de auxílio à população de baixa renda.

No que diz respeito à inflação, verifica-se que esse fator é de grande relevância na previsão de riscos fiscais, vez que variações positivas nos índices de preços obriga o reajuste dos salários em geral, incluindo-se salários de servidor público e benefícios pagos pelo sistema previdenciário. Segundo a LDO 2006 da União, um acréscimo de um ponto percentual no valor do salário mínimo representa um acréscimo de R\$ 312,3 milhões nas despesas públicas associadas a benefícios previdenciários. Não estão aí incluídos, gastos como os decorrentes da Lei Orgânica de Assistência Social e os denominados Renda Mensal Vitalícia.

Por fim, tem-se como gerador de risco orçamentário da despesa alterações no ordenamento jurídico que estipulam novas obrigações para o governo. Em 2006, diversas reestruturações de carreiras foram aprovadas pelo Poder Legislativo e impactaram de forma significativa as despesas orçamentárias.

Vale ressaltar que o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limitação de empenho e movimentação financeira caso a realização da receita não comporte o cumprimento das metas de resultados estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Esse procedimento permite que os desvios sejam corrigidos ao longo do ano, mantendo o cumprimento das metas de resultado primário; todavia, este

mecanismo não se aplica às despesas obrigatórias de caráter continuado – art. 17, da LRF.

Em síntese, os riscos orçamentários são compensados por meio da realocação de despesa. Ou seja, a realocação de despesas constitui a providência, conforme estatuído no § 3º do art. 4º da LRF: além de relacionar os riscos fiscais, o ARF deve informar as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

3.2.3 Riscos da Dívida

Os riscos da dívida são representados por dois elementos, quais sejam, a administração da dívida pública e os passivos contingentes. O primeiro está diretamente relacionado com variações de taxa de juros e taxa de câmbio, sendo também influenciado pelo nível de solvência com que a sociedade avalia o governo. O segundo, relaciona-se com as potenciais dívidas cujo fato gerador já ocorreu, mas não há certeza suficiente quanto ao seu valor e exigibilidade reais.

Riscos de Administração da Dívida

Esse risco decorre do fato de ser a dívida pública indexada a diversos fatores como taxa de juros, taxa de câmbio e inflação. Deve-se ressaltar que os fatores mencionados causam impactos não somente no exercício em curso, mas igualmente nos exercícios futuros. Dessa forma, ocorrerá variação no estoque da dívida.

Por exemplo, na LDO 2006 da União evidencia-se que um ponto percentual de variação na taxa de câmbio causaria um impacto na ordem de R\$ 400 milhões no serviço da dívida para 2006. No caso da taxa Selic, um ponto percentual de variação representaria um reflexo de R\$ 1.545 milhões para mais ou para menos. No que tange à inflação, “...um ponto percentual de variação no IGP-M eleva/reduz em 0,06 ponto percentual a razão DLSP/PIB...” (ARF, LDO 2006)

Riscos de Passivos Contingentes

Segundo os ARFs das LDOs 2002 a 2006, os riscos derivados de passivos contingentes são dívidas que, devido às suas características, ainda não

foram reconhecidas pelo ente da federação como obrigação – caso contrário receberia um tratamento de passivo real.

De acordo com a classificação idealizada pela STN, os passivos contingentes foram agrupados em seis categorias distintas, levando-se em conta a natureza dos eventos que os originaram:

- 1) controvérsias relacionadas a controle de preços em planos econômicos;
- 2) lides tributárias e previdenciárias;
- 3) questões judiciais pertinentes à administração patrimonial do Estado;
- 4) outras demandas judiciais contra a União;
- 5) esqueletos (dívidas passadas em processos de reconhecimento); e
- 6) avais e garantias.

As quatro primeiras classes preocupam-se com questões judiciais envolvendo a União e as duas seguintes relacionam-se a dívidas já passadas em processo de conhecimento e os avais e garantias.

A primeira classe dos passivos contingentes registra potenciais dívidas decorrentes de indexações e controle de preços praticados durante os planos de estabilização econômica e das soluções propostas para a sua compensação. Há discussões judiciais contra o Banco Central envolvendo seus ativos. Dessa forma, o Bacen vem registrando provisões para fazer face à possível perda de tais ações que totalizam 4.426 ações, perfazendo um valor total, segundo o ARF da LDO 2006, de R\$ 2,6 bilhões. A provisão feita pelo Bacen considera, além do valor absoluto em discussão, os índices de correção aplicáveis e a estimativa de honorários de sucumbência.

A segunda classe dos passivos contingentes aborda as ações judiciais de natureza tributária. Nessas ações, a União é defendida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, destacando-se as ações associadas aos tributos IPI, Cofins e CIDE.

Quanto ao IPI, as lides se referem ao crédito-prêmio que foi concedido pelo governo desde 1969. Em 1983, esse benefício foi extinto, o que levou muitas empresas a buscar na justiça sua manutenção. Portanto, as ações envolvendo esse tributo se arrastam na Justiça desde a extinção desse benefício.

A Lei nº 9.718/98 modificou a base de cálculo da Cofins com o objetivo de alcançar todas as receitas das pessoas jurídicas. Os contribuintes contestam a majoração implícita da carga tributária perante o Judiciário.

No que diz respeito à CIDE, a questão gira em torno da constitucionalidade da legislação que a instituiu. Postos e distribuidoras vêm questionando dessa forma sua inconstitucionalidade formal e material. Contudo a PGN vem coibindo, por meio de recursos, a concessão de liminares por juízes de 1º grau.

Também devem ser mencionados nesta classe os empréstimos compulsórios relativos a consumo de combustível e aquisição de veículos, criados pelo Decreto-lei nº 2.288/86. Em dezembro de 2003, tais empréstimos somavam R\$ 16,3 bilhões.

Finalmente, deve ser ressaltada a questão dos depósitos judiciais relacionados às lides tributárias. Tais depósitos decorrem de sua exigência prévia para se impetrar recursos. Em dezembro de 2004, somavam R\$ 27,1 bilhões.

A terceira classe de passivos contingentes refere-se a questões judiciais pertinentes à administração patrimonial do Estado, tais como, privatizações, extinção de órgãos, liquidação de empresas e outros atos dessa natureza que repercutem indiretamente na administração de pessoal.

Destacam-se nessas questões a RFFSA, extinta pelo Decreto nº 3.277/99, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), dissolvida pelo Decreto nº 4.135/02 e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), extinto pelo Decreto nº 4.128/02.

A quarta classe de passivos contingentes trata das ações judiciais movidas contra a União e demais entidades sob o seu controle. Incluem-se em tais ações questões trabalhistas, questões relativas a planos econômicos, e outros questionamentos. Dentre essas ações, destacam-se as ações trabalhistas relativas a planos econômicos, havendo ainda uma diversidade de outros questionamentos. No ARF da LDO 2006 destaca-se a evidenciação de duas importantes questões dessa natureza:

- FGTS – Correção de Saldos – Expurgos inflacionários;
- Solicitação pelos servidores públicos de reajuste, isonomia e inclusão nos salários de expurgos dos planos econômicos (28,86% e 31,87%) e reajuste de 3,17% sobre salários.

Na quinta classe de passivos contingentes estão as dívidas em processo de reconhecimento, “esqueletos”, estimadas em R\$ 87,7 bilhões em fevereiro de 2005. Desse montante destacam-se as dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) que alcançam cerca de R\$ 73,6 bilhões; as dívidas diretas da União perfazem um total de R\$ 6 bilhões. Há ainda débitos decorrentes de extinção de órgãos e entidades da Administração na ordem R\$ 2,9 bilhões.

Por fim, na sexta classe de passivos contingentes estão elencados os avais e as garantias concedidos pela União. Tais garantias alcançaram R\$ 126,6 bilhões em dezembro de 2004. O risco destas operações é mínimo, vez que a União exige contragarantias dos entes que realizam operação de financiamento.

3.3 Evolução dos ARFs da União no período 2002-2006

Na seqüência, procedeu-se à pesquisa do conteúdo dos anexos de riscos fiscais elaborados pela União desde o ano de 2002 (1º ARF) até 2006, observando os riscos evidenciados em cada demonstrativo.

Para subsidiar a avaliação, desenvolveram-se indicadores próprios que levam em conta as características intrínsecas dos dados contidos no ARF. Esses indicadores estão relacionados no quadro 5.

Quadro 5 : Indicadores de análise do conteúdo do ARF

Indicador	O que significa o indicador	
M	Menciona	Refere-se aos casos em que o risco fiscal é simplesmente citado no demonstrativo sem receber nenhum outro tipo de tratamento. (ações judiciais).
I	Identifica	Além de mencionar, procura-se mostrar objetivamente o risco fiscal. (ações judiciais – FGTS – Correção de Saldos).
A	Avalia	Evidencia-se a relevância/repercussão do risco.
E	Estima	Observa-se um tratamento quantitativo, mas impreciso, com aproximações de valores.
Q	Quantifica	Apresenta-se ordens de grandeza relativas ao risco envolvido, presumindo-se que foi extraído de registros.

Ressalta-se que, ao se desenvolverem os indicadores acima, não se consideraram elementos que avaliassem características como, a abrangência, ou adequação do ARF às normas e princípios contábeis.

Dessa forma, o resultado da investigação âmbito União encontra-se evidenciado no quadro abaixo.

Quadro 6 - Evolução dos ARFs da União de 2002-2006

LDO Ano:	Riscos Orçamentários		Passivo Contingente			Risco da Dívida Pública	Ativos Contingentes	Contém providências?
	Receitas	Despesas	Demandas judiciais	Esqueletos	Aval e Garantia			
2002	M, E	M, E	M, I, A, E, Q	M, E	M, I, A, E, Q	M, I, A, E		Não
2003	M, I, A, E	M, I, A, E	M, I, A, E, Q	M, I, A, Q	M, I, A, E, Q	M, I, A, E	M, I, A, Q	Sim
2004	M, I, A, E	M, I, A, E	M, I, A, E, Q	M, I, A, Q	M, I, A, E, Q	M, I, A, E	M, I, A, Q	Não
2005	M, I, A, E	M, I, A, E	M, I, A, E, Q	M, I, A, Q	M, I, A, E, Q	M, I, A, E	M, I, A, Q	Não
2006	M, I, A, E	M, I, A, E	M, I, A, E, Q	M, I, A, Q	M, I, A, E, Q	M, I, A, E, Q	M, I, A, Q	Não

Observações:

- Observa-se que, nos anos de 2002, 2004 a 2006, houve omissão quanto às providências a serem tomadas caso se efetivem os riscos apontados nestes ARFs. Ressalta-se que a LRF, no § 3º, do seu artigo 4º, impõe que se informe as providências a serem tomadas caso se concretizem esses passivos. Também, vale ressaltar, que o Manual de Elaboração do Demonstrativo de Riscos Fiscais, elaborado pela STN, orienta a toda a Administração Pública que se evidenciem numa coluna os riscos e em outra coluna se informem as providências a serem tomadas. Isto demonstra que há uma incoerência entre o praticado pela União e o que está sendo orientado de maneira geral.
- Observa-se um tratamento quanto à evidenciação de ativos contingentes, assunto de que a LRF ao definir o anexo, não tratou de detalhar.
- Questiona-se se os itens definidos como passivo contingente pelo ARF da União realmente abrangem todos os riscos classificáveis como passivos contingentes prováveis conforme as normas de contabilidade internacionais e nacionais. Tal problema, entretanto, foge ao objetivo proposto neste trabalho, vez que não se pretende esgotar o assunto.
- Não houve identificação de novas categorias de passivos contingentes no período pesquisado. Entretanto, verifica-se um aprimoramento no sentido de subclassificar os riscos identificados, melhor caracterizando-os. Essa evolução é marcante no ARF do

PLDO 2007, da qual tratar-se-á no tópico seguinte. Isso contribui muito para uma melhor compreensão e credibilidade deste instrumento de previsão.

3.4 O estágio atual do ARF da União no PLDO 2007

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2007 vem com uma estrutura de evidenciação diferenciada em relação aos anteriores. Abandona-se a preocupação anterior em conceituar os tipos de riscos envolvidos e passa-se diretamente a identificar e avaliá-los. Constata-se no referido PL uma preocupação maior com a essência do objetivo estabelecido no § 3º, do art. 4º da LRF.

Considerando os Anexos de Riscos Fiscais da União anteriores a 2007, nota-se uma curva ascendente relativa ao aprimoramento na sistematização de apresentação das informações, cujo ápice é o ARF de 2007.

Procura-se, não apenas estimar e quantificar o risco, vai-se além: evidencia-se com dados informativos e objetivos os riscos existentes. Por exemplo, o estágio do julgamento das pendências judiciais e a posição da AGU com relação ao risco.

Com essa nova postura, pode-se antever com mais precisão até que ponto tal passivo contingente poderá afetar realmente as contas públicas do exercício em questão. Ressalte-se que não há evidenciação do passivo inerente à dívida pública, o que por sinal é muito coerente, vez que esse tipo de passivo não constitui um risco fiscal (passivo contingente); constitui sim, um passivo exigível.

Verifica-se no ARF do PLDO 2007 uma forma mais criteriosa para com o trato dos riscos fiscais. Essa constatação se observa principalmente no trato dos passivos contingentes decorrentes de questões judiciais da classe 4 (outras demandas judiciais contra a União), que é a mais representativa no que tange a valores e à possibilidade de impacto no orçamento do exercício seguinte.

Dessa forma, o ARF do PLDO 2007 elenca os seguintes conjuntos de ações, destacados pela possibilidade de gerar passivos judiciais à União ao longo do tempo.

- Ações do setor sulcroalcooleiro;
- Ações sobre o reajuste de 28,86% a servidores públicos civis;
- Ações sobre o reajuste salarial de 28,86% a servidores públicos militares;
- Ações referentes às companhias aéreas;
- Ações sobre o reajuste de 11,98% a servidores públicos;

- Ações sobre pedido de indenização de anistiados políticos;
- Ações sobre o reajuste de 9,56% nas tabelas do sistema único de saúde;
- Ações de pagamento de benefícios previdenciários; e
- Ações possessórias. (ARF – LDO 2007)

Essa nova sistemática permite evidenciar as ações mais relevantes de forma a serem acompanhadas com cuidado especial pela AGU. Isso permite um cuidado maior na defesa de interesses da União, a fim de evitar ou reduzir resultados negativos nos Tribunais.

O ARF do PLDO 2007, de forma inovadora, analisa cada tipo de ação acima elencada, descrevendo o objeto da ação e apresentando um relato analítico da situação. Viabiliza, assim, para quem está fora do contexto, um melhor entendimento do andamento e das conseqüências advindas do desfecho da lide. Inclusive, emite-se opinião sobre a chance de tal risco se efetivar ao término de cada análise.

Para ilustrar, transcrevem-se dois exemplos desta nova abordagem, retirados do ARF – PLDO 2007:

Ações Judiciais Referentes às Companhias Aéreas

Objeto da ação – Companhias pleiteam indenização por alegadas perdas sofridas com o congelamento do preço das passagens aéreas no período do “Plano Cruzado”.

Relato Analítico da Situação:

Ação Judicial da VARIG – Foi julgada a procedência, condenando a União. A apelação da União foi parcialmente provida pelo TRF/1ª Região, reconhecendo-se prescrição das parcelas da indenização do período anterior aos 5 anos que antecederam o ajuizamento da ação. Houve um recurso especial da União provido para reduzir verba honorária de 8 para 5%. Os embargos de divergência apresentados pela União e pelo Ministério Público Federal – MPF **estão pendentes** de julgamento final pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Ações Judiciais Referentes aos Anistiados Políticos

Objeto da ação – Os autores objetivam a declaração de anistiado político, e observância ao art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e da Lei nº 10.559/2002, com o conseqüente pagamento de indenização.

Relato analítico da Situação: Em primeira instância há decisões julgando improcedente o pedido, quando não resta demonstrada a motivação exclusivamente política. Há contudo, decisões em sentido contrário, julgando procedente o pedido dos autores. **Existe grande chance de que a União reverta as decisões favoráveis, tendo em vista a intensa atuação da AGU nesta questão.** (grifo nosso)

Outro destaque que se observa no ARF do PLDO 2007 da União é a evidenciação dos ativos contingentes, que uma vez materializados implicarão em receitas adicionais para o Tesouro Nacional. Tais ativos estão relacionados no item

X do demonstrativo recebendo a denominação: Dívida Ativa da União, Dívida Ativa do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e Haveres Financeiros da União.

Tal forma de evidenciação vai ao encontro do que aconselha a doutrina contábil, vez que, avaliados os passivos contingentes, deve-se adotar igual postura perante os ativos de mesma natureza.

Por fim, ressalta-se que não se avaliam nesta monografia características do demonstrativo como sua completude, no sentido de abranger todos os riscos, e os fundamentos contábeis aplicados ao tratamento de riscos fiscais.

3.5 O Manual da STN – uma busca de padronização de procedimentos

Efetuada a pesquisa dos anexos da União, partiu-se para a verificação de como os demais entes federados estão elaborando o referido demonstrativo; ou seja, como e com quais critérios as informações estão sendo apresentadas nas respectivas LDOs. Para atender a esse objetivo, analisou-se em primeiro lugar, o Manual da STN sobre o assunto.

O ARF foi instituído pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Sendo a STN o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, nos termos da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, cabe a ela, expedir normativos para padronizar procedimentos de consolidação das contas da União, dos estados, do DF e dos municípios, para atender ao disposto no § 2º do art. 50 da LRF.

Nesse sentido, a STN edita manuais buscando orientar e harmonizar regras e procedimentos quanto à elaboração do ARF e outros demonstrativos.

Um dos manuais, intitulado “Anexo de Riscos Fiscais e Relatório de Gestão Fiscal”, aprovado pela Portaria nº 586, de 29 de agosto de 2005, apresenta em sua 5ª edição, “regras de harmonização a serem observadas de forma permanente pela Administração Pública, para a elaboração do referido relatório e define orientações metodológicas, consoante os parâmetros definidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”

O Manual de Elaboração do ARF apresenta o seguinte modelo de demonstrativo para orientar os entes da Federação na evidenciação de riscos fiscais:

Exemplo

MUNICÍPIO "A"
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE RISCOS FISCAIS
DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS
2007

RISCOS FISCAIS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Aumento do Salário Mínimo que possa gerar impacto nas despesas com pessoal	R\$ 1.000,00	Abertura de créditos adicionais a partir da Reserva de Contingência	R\$ 1.700,00
Epidemias, enchentes e outras situações de calamidade	R\$ 200,00		
Condenações Judiciais	R\$ 500,00		
Despesas com pagamentos de juros orçada a menor	R\$ 210,00	Abertura de créditos adicionais a partir do cancelamento de dotação de despesas discricionárias	R\$ 210,00
TOTAL	R\$ 1.910,00	TOTAL	R\$ 1.910,00

FONTE:

Como se observa, na coluna da esquerda do demonstrativo devem ser evidenciados os riscos fiscais – orçamentários e passivos contingentes – com os respectivos valores. Esses riscos são os que podem se efetivar no exercício orçamentário a que se refere a LDO.

No lado direito do demonstrativo, são relacionadas as providências a serem tomadas em relação aos respectivos riscos fiscais. Tal medida visa a atender ao disposto na parte final do § 3º, do art. 4º da LRF: além de relacionar os riscos fiscais, deve o Anexo informar as “providências a serem tomadas, caso se concretizem”.

3.6 O estágio da elaboração do ARF nos estados

Dentro do escopo desta monografia, fez-se levantamento de como os estados e DF estão implementando nas suas LDOs o ARF, cujas constatações mais importantes foram ressaltadas em quadros, acompanhadas das devidas considerações.

O Quadro 7 apresenta uma retrospectiva quanto à adimplência dos estados para com o formalmente estatuído na LRF em se evidenciar riscos fiscais. Vale lembrar que a LRF tornou, a partir de 2002, obrigatória a elaboração do Anexo, excetuando apenas os municípios com população inferior a 50.000 habitantes, cuja obrigatoriedade passou a vigor em 2005.

Quadro 7 - Adimplência dos estados e DF na elaboração do ARF 2002-2006

UF:	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006
SP	S	S	S	S	S
RJ	-	-	S	S	S
CE	S	S	S	S	S
PA	-	-	S	S	S
MG	-	-	-	-	-
SC	-	-	S	-	-
RS	-	-	-	S	S
ES	-	S	S	S	S
DF	-	-	S	S	S
PE	-	-	-	S	S
AL	-	S	S	S	S
PR	S	S	S	S	S
RN	-	-	-	-	-
AM	-	-	S	S	S
SE	-	-	-	-	-
MA	-	-	-	-	-
MT	-	-	S	S	S
TO	-	-	-	-	-
MS	-	-	-	-	-
GO	-	-	-	-	-

Fontes: sítios oficiais dos referidos estados .

Legenda:

-	Estado da Federação por ano em que não se observam ações positivas com relação ao ARF.
---	--

S	Estado da Federação por ano em que se observou ações positivas quanto ao ARF.
---	---

Conclui-se pela pesquisa empírica que vários estados não adotaram até o exercício de 2006 procedimento algum quanto à evidenciação de riscos fiscais, nos termos da LRF. Alguns desses entes aparecem no quadro anterior, a título de exemplo; os demais não foram citados por desnecessário ao esforço de investigação do presente trabalho, o que justifica a ausência de algumas unidade da federação na análise.

Verificada a adimplência dos estados e DF no período proposto, passou-se à análise mais apurada do conteúdo dos ARFs disponíveis nos seus sítios referente ao ano de 2006. Os parâmetros utilizados foram os constantes do Quadro 5.

Elaborou-se o Quadro 8, a seguir apresentado, com a sistematização dos dados obtidos, de forma a permitir uma visão global do estágio dos ARFs em 2006.

Quadro 8 - Conteúdo dos ARFs dos estados e DF na LDO 2006

UF	Disponível no sítio do Estado?	Riscos Orçamentários		Passivos Contingentes			Ativos Contingentes	Define providências a serem tomadas?	Atende ao Manual da STN?
		Receitas	Despesas	Demandas judiciais	Esqueletos	Aval e Garantia			
SP	S	M, I	-	M, I, A, E, Q	M, I, A	M, I, A	M	-	-
RJ	S	-	-	M, I, A, E, Q	-	-	-	-	-
MG	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PR	S	M	-	-	-	-	-	-	-
SC	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RS	S	M, I	M	M	-	M	-	-	-
ES	S	M	M	-	M, I, E	-	-	-	-
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PE	S	-	-	M	-	-	-	S	-
AL	S	M	M	M, I	M	-	-	S	-
RN	S	M	M	-	-	-	-	S	S
CE	S	M, I, A, E	M, I, A, E	M	-	-	-	S	S
MA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AM	S	M	M	M	-	-	M, I, Q	S	-
PA	S	M, I, A, E	M, I, A, E	M, I, A, E, Q	-	-	-	S	S
DF	S	M, I, A, E	M, I, A, E	-	-	-	-	S	-
MT	S	-	-	M	-	-	-	-	-
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GO	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Legenda: M – mencional; I – identifica; A – avalia; E – estima; Q – quantifica.

Fontes: sítios oficiais dos referidos estados .

Legenda: vide quadro 5 .

	Estado da Federação versus critério em que não se observou ações positivas com relação ao ARF.
--	--

M, E	Estado da Federação versus critério de avaliação de risco em que se observa ações positivas com relação ao ARF.
------	---

Os quadros 7 e 8 fundamentam as seguintes observações verificadas por ocasião do esforço da pesquisa:

- Com exceção do Estado do Rio de Janeiro, observou-se que todos os entes pesquisados não evidenciam de forma sistematizada riscos fiscais, como questões judiciais de ordem trabalhista que representam riscos relevantes. Nesse ponto, o ARF do Estado de Janeiro serve como modelo para os demais entes da federação, pois descreve de forma mais analítica diversos passivos contingentes, posicionando sobre o risco envolvido em cada um deles.
- O ARF 2004 de São Paulo somente recebeu a denominação “Anexo de Riscos Fiscais” a partir da LDO 2004, embora as LDOs de 2002 e 2003 veiculem informações a respeito.

- Quanto ao Estado do Paraná, observa-se apenas uma preocupação em atender formalmente a LRF, vez que o ARF da LDO de 2006 não evoluiu comparativamente à LDO 2002. Observa-se o mesmo nos Estados de Pernambuco e Espírito Santo, que reproduziram o mesmo texto da LDO desde sua primeira elaboração.
- Há indícios de que o ARF da LDO 2006 de Santa Catarina não tenha sido feito, já que a referida LDO, embora o mencione no seu texto, não o traz como anexo.
- Na tentativa de acesso ao sítio da Seplan/BA, no dia 30 de julho, não foi possível localizar as LDOs, vez que o sítio deste órgão estava *off line* por questões eleitorais. Contudo, em pesquisa anterior, pôde-se verificar que o Estado vem elaborando e divulgando no seu sítio, a LDO com o ARF.
- Os ARFs da LDO 2006 dos Estados do Ceará, do Pará e Rio Grande do Norte foram os únicos elaborados em consonância com o modelo de Demonstrativo sugerido pelo Manual da STN. Ressalta-se que a própria União não tem obedecido o modelo.
- O Estado do Maranhão disponibilizou em seu sítio apenas a LDO de 2002; mesmo assim, apenas a primeira página. Tal constatação evidencia falta de transparência do Estado para com a divulgação dos instrumentos de orçamento e planejamento à sociedade.
- Por fim, ressalta-se a total falta de divulgação sobre a LDO com o respectivo ARF em estados como Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Piauí, Mato Grosso do Sul e Sergipe.

3.7 O ARF nos municípios

Para concluir o objetivo proposto, procedeu-se à pesquisa para averiguar se municípios “grandes” estão publicando LDOs com ARFs. Elegeram-se os municípios das capitais dos estados principais como referência.

Verificaram-se, também, municípios “médios”, com população maior que 50.000 habitantes, como Uberlândia/MG, Campina Grande/PB, Santa Maria/RS, Campinas/SP, Feira de Santana/BA, São Gabriel da Cachoeira/AM, Tabatinga/PA, todos com sítio na internet.

Não houve necessidade de sistematização dos dados obtidos, vez que tais entes, na sua totalidade, não publicam LDOs com ARFs.

As seguintes observações foram anotadas durante o trabalho realizado:

- Nos municípios das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre a informação não está disponível, não há preocupação em se divulgarem as LDOs com ARFs em ícones destacados, a exemplo da grande maioria dos estados, objetivando maior transparência. Dessa forma não foi possível constatar se tais municípios fizeram constar ou não o ARF no texto de suas LDOs.
- Verifica-se no caso de Porto Alegre que a LDO 2006 faz referência quanto ao ARF. Entretanto, o demonstrativo não consta de seu texto.
- Quanto aos municípios “médios” supra mencionados, verificou-se que não elaboram o ARF conforme exigido pela LRF. Poucos divulgam, de fato, a LDO nos sítios respectivos.
- Ao acessar os sítios de Salvador/BA e Maceió/AL, constatou-se que estes municípios elaboraram a LDO 2006 com o referido anexo. Entretanto, tais demonstrativos não trazem informações coerentes com a evidenciação de riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas.

Destarte, ilustra-se a seguir, com o ARF de Salvador/BA, que formalmente buscou seguir o Manual da STN, sem, entretanto, apresentar conteúdo relevante.

**PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS
ANEXO DE RISCOS FISCAIS
DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS
2006**

RISCOS FISCAIS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Nas análises procedidas não foram identificados possíveis riscos fiscais. Caso ocorra disporemos da dotação alocada na Reserva de Contingência.			6.000
TOTAL		TOTAL	6.000

Fonte: www.pms.ba.gov.br

O ARF nos municípios com menos de 50.000 habitantes

De acordo com o art. 63 da L.C. 101 (LRF), os municípios com menos de 50.000 habitantes deveriam elaborar o ARF a partir do quinto exercício seguinte à publicação dessa Lei. Como a LRF foi publicada em 4 de maio de 2000, o cumprimento deste dispositivo tornou-se obrigatório a partir do exercício financeiro de 2005.

Dentro do propósito deste trabalho, selecionou-se aleatoriamente um rol de 20 municípios com sítio na internet, cuja população é menor que 50.000 habitantes, para verificar se o disposto no art. 63 está sendo observado.

Não se constatou qualquer evidência com relação à LDO e, especificamente, ao ARF. Em relação a outras exigências da LRF, detectou-se a divulgação do Relatório de Gestão Fiscal, e mesmo assim, em alguns poucos municípios.

A divulgação do Relatório de Gestão Fiscal não causa surpresa. Certamente visa a evitar que os municípios sejam sancionados com penalidades previstas na LRF, dentre as quais a proibição de firmar convênios e de receber transferências voluntárias.

3.8 Panorama do ARF nas três esferas da Federação

Por fim, visando a uma análise global da elaboração e evidenciação do ARF na federação brasileira, elaborou-se o Quadro 9 que apresenta um panorama comparativo dos ARF nas LDOs 2006 dos principais entes federados.

Por ocasião da pesquisa, constataram-se diferentes níveis ou estágios de elaboração e evidenciação do anexo em estudo. Tal fato, ensejou uma aglutinação dos entes federados em três grupos, levando-se em conta a qualidade do demonstrativo divulgado.

A União ocupou o topo da lista, sendo os estados e municípios, descritos em seguida.

Alguns estados apresentaram demonstrativos mais completos, com citações de passivos contingentes de forma mais próxima ao que se observa no ARF da União. Esses estados estão fazendo o demonstrativo há mais tempo, não se atêm a repetir simplesmente o modelo padrão. O nível de transparência das contas

públicas nos sítios é, pode se dizer, aceitável. A esse grupo de entes federados, denominou-se **Grupo I**.

Os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro destacam-se no Grupo I. Comparativamente à União, divulgam anexos com níveis aceitáveis de avaliação dos passivos contingentes, mas não apresentam as providências a serem tomadas, nem observam a orientação do Manual da STN. O Estado do Ceará apresenta uma avaliação de passivos contingentes ainda incipiente, mas obedece ao modelo da STN e define as providências em caso de ocorrência dos riscos previstos.

Também, no Grupo I, o Anexo da cidade de Manaus com o destaque de ser um dos poucos municípios que divulgou de forma mais completa, na *internet*, o seu demonstrativo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE RISCOS FISCAIS

TABELA 1 – DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS
2006

RISCOS FISCAIS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
- Processos Judiciais	3.800	- A Procuradoria Geral do Município está recorrendo. Reserva de Contingência no Orçamento.	3.800
- Reconhecimentos de Dívidas	3.000	- Dotação para Exercícios Anteriores.	3.000
TOTAL	6.800	TOTAL	6.800

LR, art 4º, § 3º

R\$ milhares

FRONTE: SEMEF/PMM

Verificou-se que, de certa forma, alguns estados se preocupam em atender ao disposto na LRF no sentido de evidenciarem os riscos fiscais. Elaboram o ARF de forma incipiente; repetem, na maioria das vezes, o anexo mal elaborado nas LDOs de exercícios anteriores, tornando-se inócuo o objetivo de evidenciação dos riscos fiscais. A esse grupo de entes federados, denomina-se **Grupo II**.

Por fim, aglutinaram-se no **Grupo III** entes federados que não divulgaram as LDOs nos respectivos sítios, ou se divulgaram, não fizeram constar, no texto da lei, o respectivo ARF.

Para exemplificar o Grupo III, cita-se a LDO 2006 do Estado do Mato Grosso (<www.seplan.mt.gov.br/>) cujo Anexo é genérico e não diz respeito a riscos fiscais. Trata-se de uma prática verificada também em ARFs de outros estados, mais voltada ao atendimento exclusivamente formal da lei do que à prevenção efetiva de riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas.

Quadro 9 - Panorama do conteúdo dos ARFs da União, estados, DF e alguns municípios - LDO 2006

Grupo	Critérios Entes Federados	Informação disponível no sitio?	Riscos Orçamentários		Passivo Contingente			Ativos Contingentes	Define providências tomadas?	Atende ao Manual da STN?
			Receitas	Despesas	Demandas judiciais	Esqueletos	Aval e Garantia			
Especial	União	Sim	M, I, A, E	M, I, A, E	M, I, A, E, Q	M, I, A, Q	M, I, A, E, Q	M, I, A, Q	-	-
Grupo I - evidenciam de forma mais completa os riscos fiscais, aproximando-se do padrão do ARF da União. Demonstram maior preocupação com as contas públicas.	SP	S	M, I	-	M, I, A, E, Q	M, I, A	M, I, A	M	-	-
	RJ	S	-	-	M, I, A, E, Q	-	-	-	-	-
	CE	S	M, I, A, E	M, I, A, E	M	-	-	-	S	S
	PA	S	M, I, A, E	M, I, A, E	M, I, A, E, Q	-	-	-	S	S
	DF	S	M, I, A, E	M, I, A, E	M	-	-	-	S	-
	Manaus	S	-	M, I, A, E	M, I, A, E	-	-	-	S	S
Grupo II - preocupam-se apenas em atender formalmente a LRF. Elaboram o ARF de forma insipiente. Repetem na maioria das vezes, o mal elaborado ARF anterior.	RS	S	M, I	M	M	-	-	-	-	-
	ES	S	M	M	-	-	-	-	-	-
	PR	S	M	-	-	-	-	-	-	-
	PE	S	-	-	M	-	-	-	S	-
	AL	S	M	M	M, I	M	-	-	S	-
	RN	S	M	M	-	-	-	-	S	S
	AM	S	M	M	M	-	-	M, I, Q	S	-
Grupo III - esses entes não divulgaram as LDOs nos respectivos sítios ou se divulgaram, não fizeram constar no texto da lei, o respectivo LRF.	MG	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SC	S	-	-	-	-	-	-	-	-
	SE	S	-	-	-	-	-	-	-	-
	MA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	MT	S	-	-	M	-	-	-	-	-
	TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	GO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SP-Cap.	S	-	-	-	-	-	-	-	-
	RJ-Cap.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	BH	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SSA	S	-	-	-	-	-	-	-	S
	PAlegre	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Maceió	S	-	-	-	-	-	-	-	-

Legenda: M- menciona; I – identifica; A – avalia; Q – quantifica e E – estima, N – não consta.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além das observações relatadas no item 3, a revisão bibliográfica e pesquisa empírica permitiram observações relevantes a considerar.

É notória a importância de se levantar eventos ou compromissos passados que tenham potencial de influenciar os resultados futuros da gestão pública. Antes da LRF, não se dava ênfase à pesquisa e evidenciação de passivos contingentes, outros riscos fiscais e seus reflexos nas contas públicas. Com o advento da LRF, com o ARF, a Administração Pública passou a enfatizar esse tão importante elemento de gestão.

Atualmente, observam-se esforços da STN e principalmente do MPOG para desenvolver e disseminar o conceito de avaliação de riscos na gestão pública federal. Tal evidência é corroborada pelo salto de qualidade observado na metodologia de elaboração do ARF do PLDO de 2007.

O grande desafio que se apresenta na divulgação de riscos fiscais é justamente estabelecer uma sistematização abrangente e uniforme de procedimentos e normas em todos os órgãos e entidades da União, bem como nos estados e municípios visando conceituar, classificar, pesquisar, quantificar e divulgar riscos fiscais. Tal constatação se verifica pela análise do Quadro 9. Há enorme disparidade entre os entes da federação no que diz respeito à elaboração do ARF.

Especificamente com relação a passivos contingentes, foi levantado em entrevista no MPOG que existem dificuldades no sentido de se entender o conceito para proceder-lhe levantamento, classificação e divulgação. Existe disposição por parte de muitos órgãos em atender ao MPOG, sem resistências políticas, mas falta entendimento sobre o que realmente venha a ser passivo contingente.

Também ficou evidenciado que a maior parte dos órgãos da Administração Pública Federal não possuem cultura de pesquisa, sistematização e evidenciação de riscos fiscais. Entretanto, todos os órgãos e entidades do setor público possuem, de uma forma ou de outra, potencial para gerá-los.

Observou-se que a montagem do ARF da União iniciou-se precariamente em 2002. Procurou-se, à época, apenas definir conceitos e não se fez uma avaliação mais profunda. Com o passar dos anos, o MPOG passou a trabalhar em conjunto com outros órgãos, promovendo o melhoramento do anexo. No ARF

de 2007, muitas informações sobre lides envolvendo a União foram melhor evidenciadas, a partir de uma interação maior da AGU com o MPOG. A constatação salta aos olhos ao se analisar comparativamente o ARF 2002 com o de 2007.

Tomando-se como referência o ARF da União, verificou-se que a relação dos riscos fiscais que o compõem ainda apresenta-se de forma relativamente resumida. Isso enseja dúvidas quanto à atual cobertura e abrangência do conteúdo do referido anexo; ou seja, se todos os órgãos e entidades estariam evidenciando riscos, vez que podem gerá-los.

A AGU, fornecedora da maior parte das informações do ARF federal, encontra-se em fase de reestruturação. Há, por exemplo, várias autarquias ainda não abrangidas pelo referido órgão, do que se deduz a possibilidade do aparecimento de novos riscos fiscais.

Deve-se ressaltar as reações externas ao governo com esse tipo de evidenciação. A evidenciação de riscos fiscais poderá provocar perspectiva de vitória aos litigantes contra a União. Isso se dá em virtude da constatação, por intermédio do ARF, de que uma lide está sendo de certa forma provisionada. Outra reação externa refere-se ao comportamento do mercado em relação a possíveis impactos na dívida pública decorrentes de desfechos desfavoráveis de passivos contingentes.

No curso da monografia observa-se que grande parte dos riscos fiscais advém de modificações na legislação vigente. Cita-se o exemplo dos planos de reestruturação de carreiras. Tal fato chamou a atenção sobre quais as providências tomadas pela União face a tal evento. Conforme a Assessoria Econômica do MPOG, na pessoa da Dra. Laira Vanessa, existe preocupação por parte do governo, particularmente da STN, em acompanhar projetos de leis potencialmente capazes de gerar riscos fiscais, em tramitação no Congresso Nacional, para prevenir os efeitos decorrentes.

Quanto aos riscos da dívida pública importa considerar que, embora classificados como riscos fiscais, não recebem tratamento por parte do MPOG, vez que constituem atribuição do Bacen. Outra consideração é que esse tipo de risco não constitui, *a priori*, assunto de relevância a ser considerado nos ARFs dos estados e municípios, visto que a dívida pública destes entes foi federalizada.

A pesquisa e análise dos ARFs no âmbito dos estados e municípios permitem constatações relevantes. Há estados da federação que se destacam na

transparência de suas contas públicas. Citam-se os exemplos de Alagoas, Pará, Bahia, Ceará, que evidenciam na primeira página de seus sítios todas as normas legais de planejamento e orçamento, com históricos dos últimos anos, incluindo o ARF. Em contraste, citam-se os exemplos dos Estados de Minas Gerais e de Goiás que não disponibilizam em seus sítios, informações quanto aos instrumentos normativos de gestão, nem mesmo os relativos ao ano em curso.

Diante das facilidades para divulgação de dados relativos às contas públicas pela *internet*, esperava-se que cada ente federado buscasse colocar em destaque todos os dados e leis (LDO, LOA, PPA) de maneira que o acesso do cidadão pudesse ser feito facilmente. Isso não foi observado de forma harmônica em diversos sítios pesquisados. Questiona-se até que ponto há uma cultura relacionada à transparência de contas públicas, e mais especificamente, de riscos fiscais nestes entes.

De forma geral verifica-se a falta de uma distinção entre os riscos fiscais a serem evidenciados pela União, estados e municípios, vez que constituem informações de naturezas diversas. Necessita-se elaborar um *check-list* dos riscos mais prováveis a que os estados e municípios estão sujeitos. No entanto, há riscos fiscais que não dizem respeito aos estados e municípios, como riscos provenientes de avais e garantias. Da mesma forma, há riscos fiscais mais presentes na gestão federal, como por exemplo lides tributárias de impostos federais. Tal distinção evitaria a repetição conceitual presente na maioria dos ARFs e permitiria uma transição para um demonstrativo mais técnico.

Outra observação diz respeito ao fato de os ARFs não adotarem a sistemática incluírem os valores referentes ao exercício anterior. Ressalta-se que o § 1º do art. 176 da Lei 6.404/76 relativo à contabilidade comercial estatui que os demonstrativos contábeis devem ser publicados com os dados do exercício anterior para permitir o acompanhamento da evolução do patrimônio das entidades empresariais.

Acredita-se que a participação dos Tribunais de Contas nesse processo poderia influenciar decisivamente os entes federados na elaboração mais aprimorada do referido ARF. Cita-se o exemplo da auditoria do TCU realizada no 2º semestre de 2004, no MPOG, na STN e no Bacen, cujo Acórdão nº 720/2005 do Plenário determinou diversas medidas que tiveram impacto no aperfeiçoamento do ARF de 2007. Em pesquisa a decisões por meio de palavras-chaves nos sítios dos

Tribunais de Contas Estaduais não foram detectadas ações no sentido de fiscalizar e/ou orientar a administração desses entes quanto à elaboração do ARF.

É oportuno ressaltar que alguns passivos contingentes, já tratados como relevantes para a teoria da contabilidade, não são ainda evidenciados no setor público. Destacam-se, como exemplo, os passivos ecológicos que, apesar de a ocorrência ser menos provável, não são evidenciados como risco potencial no ARF. Portanto, uma importante linha de pesquisa que se sugere é a verificação da consonância das informações evidenciadas no ARF com os princípios fundamentais e normas geralmente aceitas de Contabilidade.

Este trabalho não esgotou o assunto. O Anexo em estudo é fruto de esforços do governo federal nos últimos cinco anos tendo sido evidenciado que apresenta resultados relevantes de avaliação e evidenciação de riscos fiscais, e mesmo, levando-se em conta que o demonstrativo estudado está apenas na sua 5ª edição, verificou-se nessa monografia que há muito a evoluir. Destarte, abrem-se novas frentes de pesquisa no sentido de aperfeiçoar as técnicas de avaliação, quantificação e evidenciação de riscos à gestão governamental, de modo a propiciar maior transparência à responsabilidade fiscal da União, estados e municípios.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. Gestão de Finanças Públicas. Claudiano Manoel de Albuquerque, Márcio Bastos Medeiros, Paulo Henrique Feijó da Silva. Brasília: 2006.

ANDERSEN, Artur S/C. Contingências e Eventos Subseqüentes. IN: Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo /Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. Temas contábeis Relevantes. São Paulo: Atlas, 2000. – (Coleção seminários CRC-SP / IBRACON)

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: Senado, 1988.

BRIXI, Polackova; SCHICK, Allen. Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk. Washignton D.C: A World Bank Publication. July, 25, 2002.

FRANCO, Hilário. Estrutura, análise e interpretação de balanços. 15. ed. São Paulo: Atlas. 1989.

MOTA, Francisco Glauber Lima. Consolidação de Balanços Públicos: Análise Empírica da Conformidade Balanços Estaduais – União no Ano de 2003. Brasília: UnB, 2004.

GIAMBIAGI, Fabio e Além, Ana Cláudia. Finanças Públicas: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 13. ed. Revista e ampliada. São Paulo, SP: Atlas, 2005.

HENDRIKSEN, Eldon S.; BREDÁ, Michael F. Van. *Teoria da Contabilidade*. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas. 1999.

HORNGREN, C. T.; FOSTER, G.; DATAR, S. M. Contabilidade de Custos. 9. ed, Rio de Janeiro: LTC. 2000.

IAS 37 – International Accounting Standards n. 37, IN: International Accounting Standards. IASB. Londres, 2002.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; GELBCKE, Ernesto Rubens. *Manual de Contabilidade das Sociedades por Ações*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

IUDÍCIBUS, Sérgio, Teoria da Contabilidade. 4. ed. São Paulo: Atlas. 1994.

PEREIRA, José Matias. Finanças Públicas. 3. Ed. São Paulo: Atlas. 2003.

PISCITELLI, Roberto B.; TIMBÓ, Maria Zulene F.; ROSA, Maria Berenice. Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública. São Paulo: Atlas, 1997.

POLACKOVA, Hana, 1999, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk," *Finance and Development*, International Monetary Fund, March.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 23 jun. 2006.

_____. Lei nº 6.404/76. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 09 jul 2006.

_____. Brasil – Memorando Técnico de Entendimentos. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimte02.asp/>. Acesso em: 22 ago 2006.

_____. International Monetary Fund. IMF. Manual on fiscal Transparency, in Portuguese, March 23, 2001. Disponível em: www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf/. Acesso em: 16 ago 2006.

_____. NICSP 19 – Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público – Provisiones, Pasivos Y Activos Contingentes. Disponível em www.ifac.org/members/source_files/public_sector/a24_nicsp_19_provisiones_pasivos_y_activos_contingentes.pdf. Acesso em: 27 jun 2006.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 339/01. Disponível em: <http://www.controle.rj.gov.br/>. Acesso em: 09 jul 2004.

_____. SP - Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo. LDO. Disponível em: www.planejamento.sp.gov.br/PlanOrca. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. SP – Capital. Planejamento. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. RJ - Secretaria de Estado de Controle e Gestão. LDO. Disponível em: www.controle.rj.gov.br/inst_gestao/lei_dir_orc/. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. RJ – Capital. Disponível em: www.rio.rj.gov.br/. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. MG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br/. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. PR - Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Orçamento. Disponível em: www.pr.gov.br/sepl/. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. SC - Secretaria de Estado do Planejamento. Orçamento. Disponível em: www.spg.sc.gov.br/. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. RS - Secretaria da Coordenação e Planejamento. LDO. Disponível em: www.scp.rs.gov.br/. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. ES - Secretaria de Economia e Planejamento. Orçamento. Disponível em:<www.planejamento.es.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. BA - Secretaria do Planejamento. LDO. Disponível em:<www.seplan.ba.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. SE - Secretaria de Estado do Planejamento. Orçamento. Disponível em:<www.seplantec.se.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. AL - Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. Planejamento e Orçamento. Disponível em:<seplan.al.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. CE - Secretaria do Planejamento e Coordenação. LDO. Disponível em:<seplan.ce.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. MA - Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão. Orçamento e Finanças. Disponível em:<seplan.ma.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. AM - Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Planejamento / Orçamento. Disponível em:<www.seplan.am.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. Manaus – Prefeitura de Manaus. Contas Públicas. Disponível em:<www.manaus.am.gov.br/transparencia/contasPublicas/LDO2006.pdf>. Acesso em: 26 ago 2006.

_____. PA - Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Instrumentos de planejamento. Disponível em:<www.sepof.pa.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. DF – Governo do Distrito Federal. Planejamento 2004 2006. Disponível em:<www.districtofederal.df.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. MT - Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. LDO. Disponível em:<www.seplan.mt.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. TO - Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente. Orçamento. Disponível em:<www.seplan.to.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. MS - Secretaria de Estado de Gestão Pública. Disponível em:<www.ms.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. GO - Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento. Disponível em:<www.seplan.go.gov.br/>. Acesso em: 30 jul 2006.

_____. Salvador – Secretaria Municipal da Fazenda. Legislação. Disponível em:<www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm/>. Acesso em: 30 jul 2006.