

REFORMAS CONTÁBEIS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO – O CASO PRÁTICO DA INVERSÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO NO GOVERNO FEDERAL

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público brasileira passa por um momento de grandes transformações, convergindo a padrões internacionais de contabilidade, que propiciam mais transparência e possibilitam análises mais precisas quanto à gestão do patrimônio público. Neste contexto, o Brasil se comprometeu a convergir às normas internacionais editadas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* – IPSASB da *International Federation of Accountants* – IFAC e também às normas nacionais editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, fato formalizado por meio da Portaria MF nº 184, de 2008.

Desde então foram tomadas importantes medidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal. Dentre estes, destaca-se a criação de um cronograma de adoção, por parte de todos os entes da Federação, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, com vistas à consolidação das contas públicas prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse processo teve como prazo final o ano de 2014, quando todos os entes passaram a utilizar as DCASP e o PCASP.

O uso desses instrumentos alinhado com um aprimoramento da prática contábil resultou, dentre outros, em uma melhor avaliação dos direitos e bens (ativos) e das obrigações (passivos) do setor público.

No âmbito federal, especificamente, a STN realizou significativos avanços na elaboração do Balanço Geral da União – BGU, que é enviado ao Tribunal de Contas da União – TCU para fins de análise seguido da emissão de um parecer prévio sobre as contas da Presidência da República, parecer este objeto de julgamento pelo Congresso Nacional. Dentre os avanços recentes, destacam-se:

1. **Pela primeira vez na história do BGU, o Patrimônio Líquido foi invertido**, alinhando-se, assim, aos países que apresentam as melhores práticas em contabilidade pública como o Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Canadá, dentre outros países desenvolvidos. Destaca-se que a inversão do Patrimônio Líquido – diferença entre todos os ativos diminuídos de todos os passivos de uma entidade – reflete a principal atividade das entidades públicas: a prestação de serviços públicos à população (*service oriented*), ao contrário do que seria esperado em uma empresa, a qual visa principalmente o lucro (*profit oriented*). É natural que os Governos apresentem esse panorama contábil quando exercem precipuamente a prestação de serviços. Isso foi apontado pelo TCU, ao emitir o Parecer Prévio sobre as contas de 2015 e, com base na constatação de que o Patrimônio Líquido nunca havia sido invertido no Brasil, aquela instituição chegou à conclusão de que um dos motivos poderia ser a falta de registro de determinadas obrigações que deveriam constar do balanço, mas que não foram evidenciados (os chamados “passivos ocultos”). Destaca-se que o registro do patrimônio líquido levado ao BGU corresponde a um passivo a descoberto no valor aproximado de R\$ 1,4 trilhões.

Nos gráficos a seguir, compara-se o patrimônio líquido do Brasil com de outros países antes e depois da mudança de práticas contábeis. O primeiro gráfico, referente às contas de 2011, é oriundo da avaliação das contas no BGU de 2012 por parte do TCU. O segundo gráfico foi elaborado pela STN, evidenciando a inversão do Patrimônio Líquido após as mudanças mencionadas, mas ainda tendo como referência o patrimônio líquido dos países conforme levantamento inicial do TCU.

Gráfico 2: Comparação da situação patrimonial de governos – 2010

% Ativos ou Passivos Líquidos

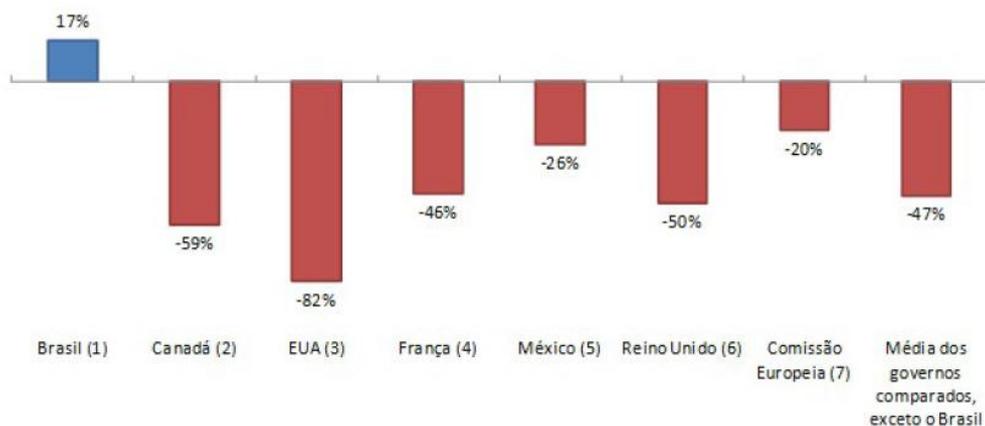
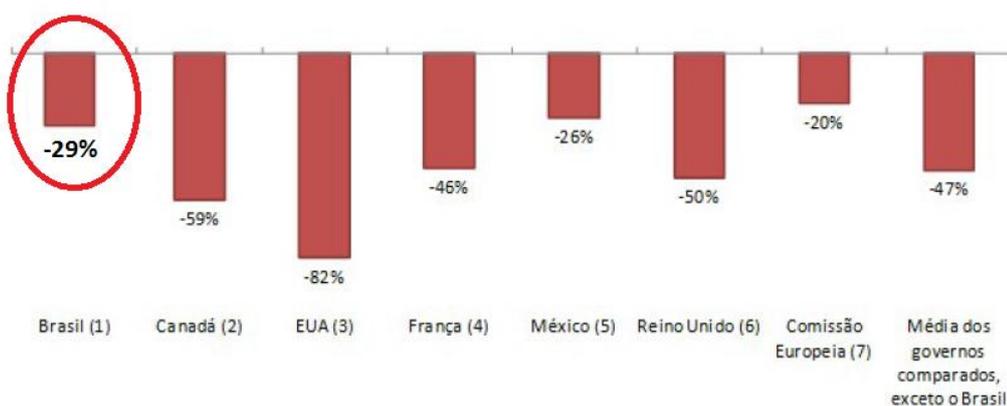


Gráfico 2: Comparação da situação patrimonial de governos

% Ativos ou Passivos Líquidos



2. Os principais pontos que mereceram destaque na apuração do **Patrimônio Líquido Negativo no BGU** foram:

- a. **Desreconhecimento do Crédito Tributário a Receber no valor de aproximadamente R\$ 1 trilhão.**

Com o objetivo de atender ao Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do TCU, exercício de 2014, que recomendou à Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB que adotasse metodologia para mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber que melhor refletissem a realidade de recebimento desses créditos, uma ação conjunta entre STN, SRFB e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN avaliou se os registros dos créditos tributários observavam a melhor prática contábil. Chegou-se à conclusão de que muitos dos créditos não estariam enquadrados no conceito contábil de “ativo”, o que ensejou o desreconhecimento de parcela desses créditos. Com isso, ampliou-se a transparência da gestão tributária uma vez que, na prática até então observada, havia um falso entendimento de que a cobrança efetuada pelo Estado era ineficiente, pois havia um percentual elevado

(superior a 90%) do chamado “ajuste para perdas” que evidencia a expectativa de perdas em relação aos créditos tributários a receber. É necessário ressaltar que, embora não conste do “ativo” do BGU, os créditos desconhecidos continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência.

b. Reconhecimento de cerca de R\$ 56 bilhões da provisão para riscos fiscais referentes a ações judiciais nas quais a União figura como parte.

Foram evidenciados valores em demonstrações contábeis e em notas explicativas das ações judiciais ajuizadas contra as Autarquias e Fundações Federais, observada a compatibilização da metodologia de classificação de risco adotada pela Advocacia-Geral da União e os conceitos de passivo, provisão e passivo contingente. Passivos são obrigações a pagar com valor e prazo certos. Nas provisões, há alguma incerteza quanto ao valor ou ao prazo, mas sabe-se que existe uma obrigação que deva ser paga e esta é passível de mensuração. Os passivos contingentes são obrigações com grande chance de se realizarem, porém, ainda não cumprem requisitos para serem considerados no patrimônio do ente. Isso contribui para aumentar a transparência em relação às potenciais obrigações que a União venha a assumir para fazer face a eventuais efeitos de desfechos desfavoráveis relativos a ações judiciais.

c. Reconhecimento de diversas obrigações não registradas anteriormente no BGU (“passivos ocultos”).

A STN revisou as práticas contábeis em uso no próprio órgão referentes aos programas que se encontram sob sua gestão direta ou indireta. Neste sentido, processos de contabilização anteriormente amparados exclusivamente na execução orçamentária foram revistos à luz do regime de competência, que considera receitas e despesas – com respectivos impactos em ativos e passivos – no momento em que ocorrem, independentemente do pagamento ou não. Isso culminou na evidenciação de passivos patrimoniais até então não registrados e apenas referenciados na forma de obrigações orçamentárias (restos a pagar). A incorporação das novas práticas contábeis na STN também acabou por evidenciar passivos que deveriam estar registrados patrimonialmente, independentemente da existência de suporte orçamentário, tanto na forma de obrigações líquidas e certas quanto na forma de provisões. Neste contexto, a revisão da contabilização de programas de subvenções econômicas, de gestão de políticas habitacionais e de repactuação da dívida de estados e municípios, dentre outros, fez com que diversas obrigações fossem evidenciadas no patrimônio da União, dando mais transparência às obrigações assumidas pelo setor público independentemente dos aspectos orçamentários.

Neste contexto, em que pese haver um impacto significativo no balanço patrimonial por meio da inversão do patrimônio líquido, observa-se que as práticas adotadas pela União vão ao encontro das melhores práticas internacionais. Assim, aumenta-se a transparência dos efeitos da gestão no patrimônio público. O desafio, agora, corresponde a materializar tais práticas na Federação, de modo a se obter um balanço consolidado do setor público nacional que reflita a real situação do patrimônio do país como um todo.