



# O que o regime contábil de competência revela sobre os patrimônios dos governos?

A utilização do regime contábil de competência e a convergência (ainda que parcial) às Ipsas tem gerado algum desconforto no âmbito da administração pública, pois, pela primeira vez, em 2016, o Brasil publicou seu Balanço Patrimonial com Patrimônio Líquido negativo, o que não é uma peculiaridade apenas do Brasil. Este trabalho tem por objetivo identificar os ativos e passivos que mais afetam o patrimônio líquido de quatro países que adotam o regime contábil de competência. Para cumprir esse objetivo, foi realizado um estudo comparativo entre: (i) Austrália; (ii) Brasil; (iii) EUA; e (iv) Reino Unido. Dentre as principais conclusões, destaca-se que: (i) o Brasil tem a menor relação PL negativo/ativo, seguido pela Austrália, Reino Unido e EUA; (ii) o Brasil é o único país, entre os comparados, em fase de convergência; (iii) que, embora seja um sinal de alerta, o PL negativo brasileiro não é um caso de calamidade, porque, diferentemente dos outros países analisados, muitos ativos ainda não foram incorporados ao BP do Brasil; e (iv) que também há muitos passivos fora do balanço que podem vir a causar uma elevação do PL negativo, como é o caso do Passivo Atuarial dos servidores militares.

## Robson Zuccolotto

É contador, pós-doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV). É doutor em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

*E-mail:* robsonzuccolotto@gmail.com

## Diones Gomes da Rocha

É contador, com doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV). É mestre em Contabilidade pela Universidade de Brasília (UnB) e auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas da União (TCU).

*E-mail:* dionesgr222@hotmail.com

## Janilson Antonio da Silva Suzart

É contador, com doutorado em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). É auditor federal de Finanças e Controle no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

*E-mail:* suzart@suzart.cnt.br

Recebido em 21/5/2017. Distribuído em 22/5/2017. Pedido de revisão em 22/9/2017. Recebido em 27/9/2017. Aprovado em 29/10/2017, na terceira rodada, por dois membros do Conselho Editorial. Publicado na edição novembro-dezembro de 2017. Organização responsável pelo periódico: Conselho Federal de Contabilidade

## 1. Introdução

Nas democracias representativas é necessária a existência de mecanismos institucionais para que o povo, detentor do poder, além de delegar poder político ao representante, o que ocorre por meio de eleições livres e justas, possa também controlá-lo durante e ao final dos mandatos. Mas, para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controlá-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo um princípio histórico, é necessária a transparência. Bobbio (2000) destaca que um dos eixos dos regimes democráticos é que todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano.

Na busca de cumprir o princípio histórico dos governos democráticos, o Brasil vem, ao longo dos anos, e, sobretudo, em períodos de regimes democráticos, tentando avançar nos mecanismos e conteúdos relativos à transparência. No que se refere às informações orçamentárias, podem-se destacar a Lei n.º 4.320/1964; a Constituição Federal (CF) de 1988; e a Lei Complementar n.º 101/2000. No tocante às informações gerais de um governo, destaca-se a Lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Em geral, as leis orçamentárias, ainda que reservem espaço para a inclusão de informações patrimoniais em seu texto, acabam por privilegiar as informações de natureza orçamentária, as quais são, atualmente, elaboradas de acordo com o

regime de caixa. Apesar da utilidade desse conjunto de informações, as transformações do mundo moderno, como a globalização e o crescimento dos mercados de capitais, entre outros, impôs aos países a necessidade da utilização de um regime de contabilidade que possibilitasse explicar e prever comportamentos dos fluxos financeiros futuros, ou seja, o regime de competência.

Nesse sentido, o Brasil vem, desde 2007, passando por um processo de convergências às normas internacionais de contabilidade. No setor privado, esse processo já se consolidou, mas, no setor público, está em fase inicial de adoção, sendo que os esforços nesse sentido começaram em 2008 com a publicação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), por parte do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Apesar de ter se iniciado em 2008, pode-se dizer que poucos avanços foram obtidos em termos de convergência às *International Public Sector Accounting Standards* (Ipsas), ou normas internacionais de contabilidade pública, dado que a obrigatoriedade de adoção do regime de competência para os entes públicos não necessariamente significa a adoção das Ipsas, apesar da intenção brasileira – declarada –

de usar as referidas normas (SUZART, ZUC-COLOTTI, 2012).

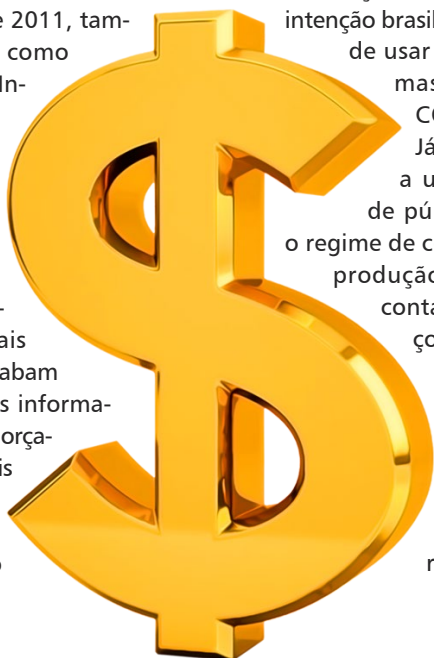
Já no que se refere a uma contabilidade pública que utiliza o regime de competência para produção de informação contábil, houve avanços em razão de as NBC TSPs e de o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) tornarem obrigatórias

a observância do regime de competência para a elaboração dos demonstrativos contábeis e a elaboração de novas demonstrações, até então não elaboradas no âmbito da contabilidade pública brasileira, como, por exemplo, a Demonstração de Fluxo de Caixa.

A aplicação prática dessas normas tornou-se realidade no Brasil em 2015 quando, pela primeira vez, a maioria das entidades públicas divulgou suas demonstrações contábeis elaboradas de acordo com o regime de competência, ainda que apenas alguns requisitos contidos nas normas internacionais se façam presentes. Entre eles, critérios de reconhecimento de ativos, de passivos etc. Destaca-se, por oportuno, que até então as demonstrações contábeis eram elaboradas segundo o regime de caixa modificado.

Ao divulgar suas demonstrações contábeis pelo regime de competência, segundo a mesma base referencial, além da possível comparação entre países, novas informações relacionadas a ativos, passivos, patrimônio líquido, variações patrimoniais e fluxos de caixa, entre outras, tornam-se evidentes, permitindo a aferição da situação da gestão patrimonial (ativos e passivos) dos países e a capacidade dos diferentes governos em gerar benefícios presentes e futuros para a sociedade. Indicam, ainda, os passivos existentes no Estado, sejam aqueles que geram saídas de recursos no presente ou em data vindoura, tornando clara a necessidade de uma boa gestão dos riscos associados à gestão patrimonial.

Como consequência, o modelo contábil por competência permite, a partir da diferença entre os ativos e os passivos, identificar a riqueza líquida produzida por um ente público, ou seja, o seu Patrimônio Líquido (PL). Mesmo que a função estatal não seja a produção de riqueza, possuir PL positivo é indica-



dor de boa gestão dos recursos públicos. Seu decréscimo, por outro lado, podendo, inclusive, tornar-se negativo, poderá acarretar problemas de endividamento e, conseqüentemente, redução da capacidade estatal de investimentos e de prestação de serviços públicos.

Embora o PL negativo possa significar um forte sinal de alarme e de descontrole da gestão patrimonial, ele tem sido comum em países desenvolvidos que passaram a praticar a contabilidade segundo o regime de competência. Países, como os Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Austrália, França e Reino Unido, são exemplos disso. O Brasil, a partir de 2015, é apenas o mais novo membro desse grupo, ainda que figure como um país em desenvolvimento.

Em geral, nota-se uma preocupação dos órgãos públicos burocráticos, principalmente os brasileiros, com a divulgação de PL negativos. No entanto, mais importante que a negatividade do grupo é o que ele nos revela sobre a gestão dos ativos e dos passivos dos governos ao redor do mundo.

Nesse sentido, considerando o contexto apresentado, este trabalho tem por objetivo realizar uma análise comparativa do PL do Brasil, EUA, Austrália e Reino Unido, iden-

tificando quais os componentes do ativo e do passivo mais contribuíram para formação de PL negativo.

Para que a referida comparação possa ser realizada, alguns conceitos importantes são necessários. Dessa forma, além dessa introdução, serão apresentados, na segunda parte do trabalho, a discussão sobre a relevância da informação contábil, os conceitos de ativo, passivo e patrimônio líquido, de acordo com as Normas Internacionais de Contabilidade Pública, os procedimentos metodológicos que foram utilizados na pesquisa e a análise dos fatores que mais contribuíram para a produção de PL negativo. Por fim, são feitas as considerações finais deste trabalho.

## 2. Desenvolvimento do tema

### 2.1 A relevância da informação contábil em contextos democráticos: avanços no contexto brasileiro

A democracia pode ser sistematicamente entendida pela busca de três ideais, tomados como princípios orientadores: (i) o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte de soberania; (ii) os governantes devem prestar contas ao povo, responsa-

bilizando-se perante ele, pelos atos e omissões cometidos no exercício do poder; e (iii) o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Como se observa pelo conceito acima, a eleição é apenas um momento da democracia representativa, uma vez que essa envolve também a participação do povo ao longo do mandato não para tomar decisões, mas, sobretudo, para construir com os representantes as decisões e controlá-los (URBINATI, 2006).

Nesse sentido, a referida autora destaca que a democracia representativa, do ponto de vista conceitual, permite que o povo e seus representantes estejam em interação contínua. Permite, ainda, que o representante seja não apenas um delegado ou agente e, sim, um líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo (ultrapassando as particularidades e a fragmentação da sociedade). Acrescenta, por fim, que na democracia representativa, o povo soberano delega poder ao representante, mas tem, também, o poder negativo de destituí-lo. Por exemplo, o voto pode se traduzir em uma ex-

“Em geral, nota-se uma preocupação dos órgãos públicos burocráticos, principalmente os brasileiros, com a divulgação de PL negativos. No entanto, mais importante que a negatividade do grupo é o que ele nos revela sobre a gestão dos ativos e dos passivos dos governos ao redor do mundo.”

celente forma de avaliação do desempenho de governantes e parlamentares. O eleitor pode puni-los com a interrupção do mandato ou então premiá-los com uma recondução ao cargo. Todavia, Rennó (2007) destaca que sem informações minimamente compreensivas que permitam a análise da atividade política e do desempenho governamental dificilmente o voto assumirá esse caráter retrospectivo.

Bobbio (2000) escreve que, para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controlá-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo, um princípio histórico é necessário: a transparência. Para o autor, um dos eixos dos regimes democráticos é que todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano.

O Brasil, desde a redemocratização (CF de 1988) (BRASIL, 1988), vem desenvolvendo iniciativas para melhorar a transparência do Governo Central e dos entes subnacionais. Destacam-se, além da própria CF de 1988, a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), alterada pela Lei Complementar n.º 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), que definiu, em seu Art. 3º, que os procedimentos nela previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública. É certo que também houve avanços anteriormente à CF 1988, como a publicação do Código de Contabilidade Pública em 1922 e a Lei n.º 4.320/1964, entre outros avanços expressos nas diversas constituições.

Mesmo que as legislações destacadas priorizem, em geral, conteúdos relacionados às informações orçamentárias, visto ser o orçamento

uma das ferramentas mais importantes nesse fluxo contínuo de informações sobre estratégias, escolhas e resultados, elas também expressam preocupação com o patrimônio do ente público. A própria Lei n.º 4.320 (BRASIL, 1964) em seu Título IX, Capítulo IV, reza a obrigatoriedade de uma evidência da evolução patrimonial.

Ainda que tenha havido evidência do patrimônio público ao longo dos anos, ela apropriava-se de um regime de contabilidade baseado em caixa, enquanto os demais setores da sociedade utilizavam o regime contábil de competência.

Ao longo dos anos, tornou-se eminente, diante das mudanças econômicas mundiais, da globalização, da expansão das fronteiras para os mercados de capitais, etc., a necessidade de adoção de um regime de contabilidade pública por competência. Como resultado de um processo isomórfico coercitivo, o Brasil iniciou, em 2008, o processo de adoção do regime de competência para a contabilidade pública, declarando sua intenção de fazê-lo em convergência com as normas internacionais de contabilidade pública.

Para que esse processo ocorresse, diversas ações foram realizadas, como a publicação da Portaria n.º 184/2008 do Ministério da Fazenda,

também conhecida como portaria da convergência, a publicação, pelo CFC, de Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, a Implementação do Grupo de Convergência, a publicação das Ipsas traduzidas, a obrigatoriedade de implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público para todos os entes da federação, etc. O Quadro 1 resgata, de forma resumida, os principais eventos que colocaram a contabilidade pública brasileira no estágio atual.

Uma vez que as demonstrações contábeis do Governo federal brasileiro estão sendo publicadas pela primeira vez pelo regime contábil de competência e em convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Pública, torna-se necessário discutir, sob a ótica das referidas normas, o que é o regime de competência e os conceitos dos grupos de contas contábeis, sob esse regime.

## 2.2 Regime de Competência e o conceito de ativo, passivo e patrimônio líquido para as Ipsas

De acordo com a Ipsas 1 – Apresentação das Demonstrações Contábeis (*INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS*, 2015), em seu item 7, o regime de competência é o regime contábil segundo o qual transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem

Quadro 1 – Evolução normativa da contabilidade brasileira até o início do processo de convergências às Normas internacionais de Contabilidade Pública

Ano	Evento
1922	Código de Contabilidade Pública
1964	Lei n.º 4.320 – Lei de Direito Financeiro
1986	Criação da Secretaria do Tesouro Nacional
1997	Publicação das Ipsas pelo Ifac
2000	Publicação da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)
2008	Publicação da Portaria MF 184 (Portaria da Convergência)
2008	Publicação pelo CFC das NBCASP e implantação do Grupo de Convergência
2009	Publicação da 1ª edição do PCASP e do MCASP
2009	Publicação da LC 131/2009 (Lei da Transparência)
2012	Publicação das Ipsas traduzidas para o português
2014	Implantação obrigatória do PCASP para todos os entes da Federação
2015	Informações divulgadas no novo padrão de contabilidade

o fenômeno econômico (não necessariamente quando o caixa ou seus equivalentes são recebidos ou pagos). Portanto, as transações e eventos são registrados contabilmente e reconhecidos nas demonstrações contábeis referentes aos períodos de sua ocorrência. Os elementos reconhecidos sob o regime de competência são ativos, passivos, patrimônio líquido (ativos líquidos), receitas e despesas.

Uma vez que a norma estabelece os elementos que deverão ser reconhecidos sob o regime de competência, torna-se necessário conceituá-los à luz da referida norma internacional.

Ainda em seu item 7, a Ipsas 1 estabelece que ativos:

[...] são recursos controlados por uma entidade em consequência de eventos passados e dos quais se espera que resultem fluxos de benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços para a entidade. (Tradução livre).

Já no item 11, a supracitada norma, estabelece que benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços compreendem os ativos que fornecem meios para que as entidades atinjam seus objetivos. Os ativos que são usados para entregar mercadorias e serviços de acordo com os objetivos da entidade, mas que não geram diretamente fluxos de caixa líquidos positivos são geralmente descritos como aqueles que possuem “potencial de serviços”. Ativos que são usados para gerar fluxos de caixa líquidos positivos são geralmente descritos como aqueles que contêm “benefícios econômicos futuros”. Para abranger todos os propósitos nos quais os ativos podem se

encaixar, a norma usa o termo “benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços” para descrever as características essenciais dos ativos.

A introdução de um novo conceito de ativo para a contabilidade pública, sob a ótica do regime de competência, traz consigo alguns problemas de ordem prática. Ao se adotar um conceito mais amplo de ativo, além daquele que o descrevia como bens e direitos, observa-se a necessidade de evidenciar nos Balanços Patrimoniais dos entes públicos diversos ativos que, possivelmente, não estavam contabilizados.

Além disso, é possível que ativos que estivessem contabilizados nos Balanços Patrimoniais dos entes não estivessem sob seu controle, não decorressem de eventos passados e não apresentassem expectativa de geração de fluxos de benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços. Esse fato, por si só, geraria balanços incompletos e com reflexos no Patrimônio Líquido.

Adicionalmente, é possível que diversos ativos contabilizados no Balanço Patrimonial representassem o que a norma internacional denomina de ativos contingentes. A Ipsas 19 (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2015), estabelece que ativo contingente é um ativo possível que resulta de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência, ou não, de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade. A incerteza da ocorrência pode fazer com que os entes optem por registrá-lo, ou não, em seus balanços, e essa discricionariedade acarretará problemas comparativos entre demonstrações contábeis de

países que adotem diferentes regimes e normas contábeis. Importante destacar, por fim, que ativos contingentes não serão registrados nas demonstrações contábeis, mas evidenciados em notas explicativas em função de sua relevância.

Outro conceito apresentado pela norma e que é essencial para a composição do Patrimônio Líquido de um ente público é o conceito de Passivo. A Ipsas 1 (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2015) também define que passivos são as obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos já ocorridos, cujo pagamento se espera que resulte em saída de recursos da entidade, os quais são capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços.

Dois outros conceitos são igualmente importantes: (I) provisão; e (II) passivo contingente. Segundo a Ipsas 19 (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2015), a provisão é um passivo de prazo e/ou valor incerto. À sua vez, o passivo contingente é:

(a) uma obrigação possível que resulta de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade; ou  
(b) uma obrigação presente que resulta de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:

(I) não é provável que uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para liquidar a obrigação; ou  
(II) o valor da obrigação não pode ser mensurado com suficiente confiabilidade. (Tradução livre).

Torna-se, pois, claro que quando da adoção do regime de competência, diversos novos passivos passarão a ser evidenciados. É certo que muitos reconhecimentos ocorrerão de



maneira incremental, de acordo com o cronograma de convergência adotado por cada país, mas certo também é que seu efeito no Patrimônio Líquido dos entes será imediato.

No tocante ao conceito de Patrimônio Líquido, a Ipsas 1 (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2015) estabelece que ativos líquidos/patrimônio líquido correspondem à participação residual nos ativos da entidade após deduzir todo o seu passivo. Essa definição, ao assumir a ideia de participação residual, utiliza como pano de fundo a teoria da Entidade, mas talvez fosse necessário considerar a teoria do Fundo na formulação do conceito. Esta última considera que um fundo possui recursos próprios para serem aplicados em suas atividades ou projetos específicos. Assim, para a consecução dos seus fins, um fundo pode ter um conjunto de ativos, passivos e patrimônio líquido, receitas e despesas.

Sob essa ótica, é importante, também, definir os conceitos de receita e despesa. A supracitada Ipsas 1, em seu item 7, define receita como sendo a entrada bruta de benefícios econômicos ou potencial de serviços durante o período coberto pelas demonstrações contábeis, quando essas entradas resultam em aumento do patrimônio líquido/ativos líquidos, diferentes de aumentos relacionados a contribuições de proprietários. Despesas, por sua vez, são reduções nos benefícios econômicos ou potencial de serviços durante o período a que

se referem as demonstrações contábeis na forma de saída ou consumo de ativos ou incorrência de passivos que resultem em diminuição do ativo líquido/patrimônio líquido, diferentes daquelas relacionadas à distribuição aos proprietários.

Importante destacar, por fim, que a norma brasileira de contabilidade não utiliza os termos “receita e despesa”, mas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas devido às especificidades conceituais do contexto brasileiro.

### 2.3 Procedimentos metodológicos

Para alcançar o objetivo da presente pesquisa, optou-se pela realização de uma análise comparativa entre países (*cross-country analysis*). O objetivo foi comparar países que fizeram ou estão fazendo a transição do regime de caixa para o regime de competência, como modelo contábil governamental, nas últimas duas décadas, e que apresentaram patrimônio líquido negativo nos últimos anos.

De acordo com Yin (2001), foram adotadas duas estratégias de pesquisa: (I) levantamento; e (II) análise de arquivos. Essas estratégias não exigem controle sobre eventos comportamentais e focalizam em acontecimentos contemporâneos (YIN, 2001).

Além do Brasil, cuja escolha decorre do fato de ser a entidade foco da pesquisa, foram escolhidos os seguintes países para a análise comparativa: (I) Austrália, (II) Estados Unidos e (III) Reino Unido. A escolha

decorreu dos seguintes critérios: (I) países que realizaram ou estão realizando a adoção do regime de competência; (II) países que apresentam PL negativo; (III) disponibilidade na internet das demonstrações contábeis relativas aos exercícios de 2015 e 2016, incluindo as notas explicativas; e (IV) serem membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, visto o incentivo dado por ela para que seus membros modernizem a gestão contábil governamental (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION DEVELOPMENT, 2002).

Inicialmente foram obtidas as demonstrações contábeis dos países que compuseram a amostra, relativas aos exercícios de 2015 e 2016. Para tanto foram acessados os sítios do órgão nacional de contabilidade governamental ou do governo central do país.

Depois, foram organizadas as informações obtidas e procedida a revisão analítica das demonstrações contábeis, confrontando-se as informações expostas nas respectivas demonstrações e o detalhamento evidenciado nas notas explicativas. Na análise realizada, buscou-se identificar quais os componentes do ativo e do passivo que mais contribuíram para a formação de um PL negativo.

### 2.4 Análise dos resultados

A Tabela 1 evidencia os valores dos grupos componentes do Balanço Patrimonial desses países e a participação relativa do PL no Ativo.

Tabela 1 - Valores dos componentes do Balanço Patrimonial da Austrália, Estados Unidos, Reino Unido e Brasil

Balanço Patrimonial Consolidado (\$ bilhões)					
País	Exercício	Grupo			PL/ Ativo (%)
		Total Ativo	Total Passivo	Pat. Líquido	
Austrália <sup>(1)</sup>	2016	594,2	1.008,2	(414,0)	-69,9%
Estados Unidos <sup>(2)</sup>	2016	3.470,5	22.762,9	(19.292,4)	-555,9%
Reino Unido <sup>(3)</sup>	2015	1.455,3	3.558,5	(2.103,2)	-144,5%
Brasil <sup>(4)</sup>	2016	4.673,2	6.694,7	(2.021,5)	-43,3%

Legenda: (1) valores em dólares australianos; (2) valores em dólares norte-americanos; (3) valores em libras esterlinas; (4) valores em reais.

Como se pode observar na referida tabela, o país que apresenta a menor relação PL negativo e ativos é o Brasil, seguido pela Austrália, Reino Unido e Estados Unidos.

Para compreender a ocorrência dos PLs negativos, é fundamental analisar o que compõe o Ativo e o Passivo de cada ente e, além disso, o tempo que cada um desses entes já adota o regime de competência. A discussão é apresentada a seguir, sendo os países apresentados em ordem alfabética.

### Austrália

A Tabela 2 indica que o PL negativo da Austrália aumentou de 2015 para 2016. Como se verifica, apesar de ter havido um aumento, de 8,80% no ativo, o passivo avançou em 16,51%.

Como se observa na Tabela 2, o Patrimônio Líquido do governo australiano foi negativo em AUD\$414 bilhões (dólares australianos) em 30 de junho de 2016. Em 30 de junho de 2015, esse Patrimônio Líquido era negativo em AUD\$299 bilhões, evidenciando um crescimento relativo de 27,56%.

Observando os dados dos relatórios financeiros de forma analítica<sup>1</sup>, verificou-se que a diminuição dos Ativos Líquidos/Patrimônio Líquido deriva de um aumento de AUD\$91,9 bilhões nos passivos onerosos, AUD\$74,6 bilhões no saldo de provisões e contas a pagar (principalmente aquelas relacionadas a pensões e aposentadorias), compensados por um aumento de AUD\$40,9 bilhões nos ativos financeiros e AUD\$11,3 bilhões em ativos não financeiros.

É importante destacar que o aumento do passivo oneroso em AUD\$91,9 bilhões (19,5% em relação à 2015) incluiu um aumento de

<sup>1</sup> Por uma questão de limites editoriais, as demonstrações financeiras não são apresentadas neste trabalho, mas podem ser consultadas nos órgãos de contabilidade dos governos investigados.

Tabela 2 – Balanço Patrimonial da Austrália para os anos de 2015 e 2016

Balanço Patrimonial da Austrália	AUD\$ milhões			
	2016 (a)	2015 (b)	(a-b)	%
<b>Ativo</b>	<b>594.202</b>	<b>541.935</b>	<b>52.267</b>	<b>8,80%</b>
Ativo Circulante	426.837	385.919	40.918	9,59%
Ativo Não Circulante	167.365	156.016	11.349	6,78%
<b>Passivo</b>	<b>1.008.228</b>	<b>841.751</b>	<b>166.477</b>	<b>16,51%</b>
Passivo circulante	547.238	455.388	91.850	16,78%
Passivo não circulante	460.990	386.363	74.627	16,19%
<b>Patrimônio Líquido</b>	<b>-414.026</b>	<b>-299.906</b>	<b>-114.120</b>	<b>27,56%</b>
Resultados Acumulados	-483.947	-368.320	-115.627	23,89%
Reservas	69.921	68.414	1.507	2,16%

Fonte: Commonwealth of Australia (2016).

AUD\$76,7 bilhões em emissão de Títulos Públicos, seja para rolar ou contrair novas dívidas. As provisões e as contas a pagar aumentaram em 19,3%, devido, principalmente, a um aumento das obrigações com pensões e aposentadorias de pessoal civil e militar, as quais totalizaram AUD\$68,5 bilhões.

Considera-se importante destacar que, além dos passivos onerosos, normalmente considerados como passivos em qualquer regime contábil, os outros dois itens que contribuíram para o aumento do saldo negativo do PL foram as provisões e o passivo atuarial. A contabilização desses ativos, prevista nas Ipsas 19 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e Ipsas 39 – Benefícios a Empregados<sup>2</sup>, não é exigida no regime de caixa. Logo, na adoção do regime de competência, esses passivos produzirão grande impacto no PL. Esse certamente não é o caso da Austrália, dado que esse país iniciou a reforma do regime contábil em 1980 e é, atualmente, um dos poucos países que adotam o regime de competência pleno.

Assim, o aumento dos passivos

<sup>2</sup> A Ipsas 39 lida com quatro categorias de benefícios a empregados, sendo que o que está em análise no presente artigo é o que se refere aos benefícios pós-emprego tais como pensões, outros benefícios de aposentadoria, seguro de vida e assistência médica pós-emprego.

atuariais e do saldo das provisões evidencia, além do aumento dos riscos relacionados aos benefícios previdenciários aos servidores, o aumento da probabilidade de ocorrência de outros eventos que colocam em risco a produção de ativos líquidos/patrimônio líquido, representado pelas provisões.

### Brasil

Até o exercício de 2014, o Brasil não apresentava PL negativo, evidenciando em sua situação líquida um PL positivo da ordem de R\$118,1 bilhões.

A situação se modifica a partir do exercício de 2015, quando o país passa a reportar seu Balanço Patrimonial, observando o PCASP conjuntamente com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) e com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor público (MCASP). Esse conjunto de normas e manuais representa a base normativa do atual modelo contábil utilizado pelas entidades públicas brasileiras (doravante, modelo PCASP).

A publicação de demonstrações contábeis elaboradas de acordo com os conceitos e diretrizes do regime de competência resultou no reconhecimento de diversos ativos e passivos no ano de 2014 (publicados em 2015). No entanto, como muitos dos concei-



“Nota-se que, apesar de diversas mudanças terem ocorrido, muitas outras ainda serão necessárias, dado que diversos ativos e passivos ainda não foram apresentados no Balanço Patrimonial de 2015 e 2016.”

tos não foram completamente incorporados às demonstrações e como o processo de convergência ocorre de forma incremental, muitas variações ocorreram em 2015 e, certamente, continuarão a ocorrer em anos vindouros, ou seja, ocorrerão até que o processo de convergência esteja completamente concluído<sup>3</sup>.

No ano de 2016, além das mudanças estruturais, destacaram-se, também, mudanças nas bases de mensuração ou no critério de classificação de alguns itens patrimoniais. Foram elas: (I) evidenciação dos ajustes retrospectivos; (II) reclassificações de itens patrimoniais; (III) reconhecimento do crédito tributário; (IV) cálculo do ajuste para perdas do crédito tributário; (V) reconhecimento de passivos, provisões e passivos contingentes; (VI) mecanismos para a consolidação; (VII) evidenciação de transações com partes relacionadas; e (VIII) evidenciação sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Como resultado dos diversos

<sup>3</sup> Em 2015 foi editada a Portaria n.º 548, pela Secretaria do Tesouro Nacional, responsável pela divulgação do PIPCP (Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais) que traz mais detalhamentos dos próximos passos relacionados com o processo de convergência pelos entes públicos brasileiros.

ajustes promovidos, pode-se observar, de acordo com a Tabela 3, que no exercício de 2015 houve um incremento no ativo circulante de R\$64,19 bilhões (4,47%), enquanto o ativo não circulante retraiu em aumento em R\$252,48 bilhões (7,8), ambos em relação ao ano de 2015. No total, o ativo cresceu R\$316,67 bilhões (6,78%) em relação a 2015.

No ativo circulante, chama-se atenção para a redução de créditos a curto prazo da ordem de R\$118 bilhões (22,62%) em relação a 2015. Essa variação decorre da alteração na metodologia utilizada para a estimativa de perdas (ajuste para perdas) dos créditos tributários.

Ainda no tocante aos créditos tributários, deve-se destacar que dois grupos dos créditos sob supervisão da RFB (Secretaria da Receita

Federal do Brasil), não atendiam aos critérios de reconhecimento como ativo na visão do modelo PCASP e do modelo Ipsas. Os créditos com “exigibilidade suspensa (processo administrativo)” e “exigibilidade suspensa (processo judicial)” não cumpriam os requisitos para reconhecimento como ativos, pois, em ambos os casos, não eram recursos controlados pela RFB e dependiam de eventos futuros para gerarem benefícios econômicos. Na prática, a suspensão de exigibilidade afeta a constituição do crédito tributário e, conseqüentemente, o seu reconhecimento como ativo. A partir do exercício de 2015, os créditos tributários evidenciados no ativo se referem àqueles classificados nas categorias “devidor” e “parcelamento”, pois atendem aos

Tabela 3 – Balanço Patrimonial do Brasil para os anos de 2015 e 2016

Balanço Patrimonial Consolidado do Governo Federal Brasileiro	R\$ bilhões			
	2016 (a)	2015 (b)	(a-b)	%
<b>Ativo</b>	<b>4.673,27</b>	<b>4.356,60</b>	<b>316,67</b>	<b>6,78%</b>
Ativo Circulante	1.435,19	1.371,00	64,19	4,47%
Ativo Não Circulante	3.238,08	2.985,60	252,48	7,80%
<b>Passivo</b>	<b>6.694,76</b>	<b>5.781,10</b>	<b>913,66</b>	<b>13,65%</b>
Passivo circulante	1.064,84	1.046,00	18,84	1,77%
Passivo não circulante	5.629,92	4.735,10	894,82	15,89%
<b>Patrimônio Líquido</b>	<b>-2.021,49</b>	<b>-1.424,52</b>	<b>-596,97</b>	<b>29,53%</b>
Resultados Acumulados	-2.042,06	-1.463,92	-578,14	28,31%
Reservas	20,57	39,40	-18,83	-91,54%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2017).

critérios de reconhecimento. Essa mudança de critérios de reconhecimento dos Créditos Tributários resultou na redução de R\$1 trilhão do Ativo Não Circulante da União.

Em relação ao passivo, as principais contas que afetaram o PL foram, quando considerado o passivo circulante: (I) empréstimos e financiamentos, R\$116,3 bilhões (16,87%), (II) fornecedores e contas a pagar, R\$5,9 bilhões (64,13%) e (III) provisões a curto prazo, R\$42,8 bilhões (413,54%), tudo em relação ao exercício de 2014. Já em relação ao passivo não circulante, as principais contas foram: (I) empréstimos e financiamentos, com incrementos de R\$510,3 bilhões (18,30%) e (II) provisões, R\$140,8 bilhões (11,35%), ambas as variações em relação a 2015.

Em relação aos passivos, provisões e passivos contingentes, dois eventos foram importantes para as mudanças na Demonstração Consolidada do exercício de 2015. Foram eles: (i) Portaria STN/MF n.º 389/2015 e (ii) a Portaria AGU n.º 40/2015. Em decorrência da primeira portaria, foi criado Grupo de Trabalho (GT TN, doravante) que identificou que, em relação ao passivo, as seguintes situações não estavam adequadas ao modelo PCASP:

- ausência do registro de passivos, havendo apenas o controle da execução orçamentária (emissão de nota de empenho e inscrição em restos a pagar);
- ausência do registro de provisões para obrigações presentes, quando havia indícios de provável futura saída de recursos e possibilidade de estimativa confiável dos valores; e
- ausência da evidenciação dos passivos contingentes em relação às demandas feitas pelos credores (em especial instituições

financeiras oficiais e fundos supervisionados pela União), quando não havia certeza sobre a possibilidade de futura saída de recursos e/ou sobre a confiabilidade do valor estimado.

Os principais impactos da adoção das recomendações do GT TN foram: (I) aumento do Passivo Circulante, em cerca de R\$10,7 bilhões; e (II) aumento do Passivo Não Circulante, em cerca de R\$5 bilhões. Ressalta-se, ainda, que, por conta das recomendações do referido GT, foram identificados e evidenciados em Notas Explicativas cerca de R\$4,2 bilhões em passivos contingentes.

Ainda no que se refere a passivos, provisão e passivos contingentes, foi editada a Portaria AGU n.º 40/2015. O referido normativo estabeleceu os critérios e procedimentos a serem observados pela Advocacia-Geral da União (AGU) na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas. De acordo com a referida portaria, ficou estabelecida a classificação das ações, nas quais a União, suas autarquias e fundações públicas figuram no polo passivo, de acordo com o nível de risco, em: (I) provável; (II) possível; e (III) remoto. A classificação foi estabelecida respeitando-se aspectos relaciona-

dos com os processos judiciais.

Tal classificação permitiu a identificação dos registros e evidenciação de acordo com as práticas contábeis do modelo PCASP e do modelo das Ipsas. Os valores das ações classificadas com risco provável foram utilizados na constituição de provisões para riscos fiscais. Os valores das ações classificadas com risco possível estão evidenciados em notas explicativas. As ações classificadas com risco remoto não são evidenciadas. O impacto foi de R\$56,4 bilhões no Passivo Não Circulante, além da identificação e evidenciação em Notas Explicativas, cerca de R\$388 bilhões em passivos contingentes.

Em decorrência de todos esses ajustes, o patrimônio líquido passou de R\$118,1 bilhões positivo em 2014 a um PL negativo de R\$1,42 trilhões em 2015, representando uma variação relativa de mais de 1.000%. Como já se apontou, o PL negativo é fruto da submissão às novas regras de reconhecimento, mensuração e evidenciação estabelecidas pelo MCASP, em convergência às Ipsas, parcialmente adotadas pela União.

No que se refere ao ano de 2016, não houve grande



mudanças no reconhecimento ou desconhecimento de ativos. Observa-se, no entanto, uma variação de 0,7 bilhões no saldo empréstimos e financiamentos em longo prazo e 0,57 bilhões no saldo de resultados acumulados, devido ao resultado negativo apurado na Demonstração de Variações Patrimoniais, pelo regime de competência.

Nota-se que, apesar de diversas mudanças terem ocorrido, muitas outras ainda serão necessárias, dado que diversos ativos e passivos ainda não foram apresentados no Balanço Patrimonial de 2015 e 2016. Como exemplo podem-se citar ativos de infraestrutura, ativos biológicos e ativos intangíveis. Além desses, o passivo atuarial dos servidores militares também não foi evidenciado.

### Estados Unidos

Por meio da Tabela 4 pode-se verificar que o PL negativo dos Estados Unidos aumentou em 5,44% de 2015 para 2016.

Como se observa, embora tenha havido um incremento de ativos da ordem de 6,03% (US\$ 209,3 bilhões) em 2016 em relação a 2015, o passivo também cresceu 5,53%, redundando em um patrimônio líquido negativo da ordem de US\$19,3 trilhões no exercício findo em 30 de setembro de 2016, representando um incremento de US\$1,05 trilhões em relação a 2015.

As principais obrigações que impactam o PL negativo dos Estados Unidos são: (I) dívida pública, com o montante de US\$14,2 trilhões, e (II) benefícios a servidores federais (civis e militares) e a veteranos de guerra com o montante de US\$7,2 trilhões. Apenas essas duas obrigações correspondem a 94% de todo o passivo e a mais de seis vezes o valor do ativo total.

Importante destacar que, apesar de os EUA utilizarem o regime de competência, eles não adotam

Ipsas, mas normas próprias, emitidas pelo Fasab (*Federal Accounting Standards Advisory Board*), aplicáveis pelo Governo federal, e pelo Gasb (*Governmental Accounting Standards Board*), aplicáveis pelos governos subnacionais, e o fazem desde 1984.

### Reino Unido

No caso do Reino Unido, adotam-se como base para análise os anos de 2014 e 2015, devido ao fato de que no momento deste estudo, não estavam disponíveis as informações relativas ao ano de 2016, uma vez que este país encerra suas demonstrações contábeis em 31 de março de cada ano.

A Tabela 5 indica que o PL negativo do Reino Unido aumentou

de 2014 para 2015 em 12,49%. Destaca-se que a lógica de apresentação do Balanço Patrimonial do Reino Unido apresenta uma lógica ligeiramente diferente daquela a qual se está acostumado no Brasil. Nesse país, apresenta-se o que é denominado patrimônio dos contribuintes, conceito muito mais alinhado à teoria do Fundo do que à teoria da Entidade, como já conceitualmente discutido.

Por isso, ao se identificar a diferença entre os Ativos e os Passivos (que totalizaram £2.103,2 bilhões em 2015 e £1.840,6 bilhões em 2014) o Balanço Patrimonial apresenta a necessidade de recursos que deverão ser financiados em exercícios vindouros para recompor o fundo, isto já conside-

Tabela 4 – Balanço Patrimonial dos EUA para os anos de 2015 e 2016

Balanço Patrimonial Consolidado dos Estados Unidos da América	US\$ Bilhões			
	2016 (a)	2015 (b)	(a-b)	%
<b>Ativos</b>	<b>3.470,50</b>	<b>3.261,20</b>	<b>209,30</b>	<b>6,03%</b>
Caixa e outros ativos monetários	464,6	305,1	159,5	34,33%
Empréstimos a receber, líquido	1.277,6	1.216,0	61,6	4,82%
Estoques e bens relacionados, líquido	314,3	320,6	-6,3	-2,00%
Imobilizado, instalações e equipam., líquido	979,5	925,3	54,2	5,53%
Outros	434,5	494,2	-59,7	-13,74%
<b>Passivo</b>	<b>22.762,9</b>	<b>21.504,8</b>	<b>1.258,1</b>	<b>5,53%</b>
Títulos da dívida (inclui juros)	14.221,1	13.172,5	1.048,6	7,37%
Benef. a serv. federais e veteranos de guerra	7.209,4	6.772,4	437,0	6,06%
Outros	1.332,4	1.559,9	-227,5	-17,07%
<b>Patrimônio Líquido</b>	<b>-19.292,4</b>	<b>-18.243,6</b>	<b>-1.048,8</b>	<b>5,44%</b>
Resultados Acumulados	-19.292,4	-18.243,6	-1.048,8	5,44%

Fonte: United States of America, Secretary of the Treasury (2016).

Tabela 5 – Balanço Patrimonial do Reino Unido para os anos de 2014 e 2015

Balanço Patrimonial do Reino Unido	£ bilhões			
	2015 (a)	2014 (b)	(a-b)	%
<b>Ativo</b>	<b>1.455,3</b>	<b>1.414,9</b>	<b>40,4</b>	<b>2,78%</b>
Ativo Circulante	330,9	331,5	-0,6	-0,18%
Ativo Não Circulante	1.124,4	1.083,4	41,0	3,65%
<b>Passivo</b>	<b>3.558,5</b>	<b>3.255,5</b>	<b>303,0</b>	<b>8,51%</b>
Passivo circulante	803,1	769,3	33,8	4,21%
Passivo não circulante	2.755,4	2.486,2	269,2	9,77%
<b>Patrimônio Líquido (Passivos a serem financiados por receitas futuras)</b>	<b>2.103,2</b>	<b>1.840,6</b>	<b>262,6</b>	<b>12,49%</b>
Reservas gerais	2.381,5	2.099,7	281,8	11,83%
Reserva de reavaliação	-274,8	-255,9	-18,9	6,88%
Outras reservas	-3,5	-3,2	-0,3	8,57%

Fonte: HM Treasury (2016).

rando as reservas existentes.

Observando os dados dos relatórios financeiros de forma analítica, percebe-se que os Ativos aumentaram em £39,8 bilhões (3,1%) de 2014 para 2015. O Imobilizado aumentou £15,8 bilhões (2,12%) em decorrência do reconhecimento, pela primeira vez no Balanço Patrimonial do Reino Unido de escolas estatais (*academy schools*) ainda não reconhecidas e de um investimento em uma estatal denominada *United Kingdom Asset Resolution Ltd* (UKAR). Os ativos financeiros aumentaram £17,6 bilhões (5,6%), devido ao aumento de empréstimos, enquanto os recebíveis comerciais aumentaram em £10,2 bilhões (7,3%) devido a aumentos dos impostos devidos.

Os passivos aumentaram £263,7 bilhões (9%) entre 2014 e 2015. Os principais fatores por trás desse aumento foram o aumento de £130 bilhões (11,1%) na conta de pensão (passivo atuarial), seguido por um aumento no endividamento do Governo de £99,9 bilhões (10%) e passivos financeiros de £17,8 bilhões (3,8%). Destaca-se que o aumento do nível de endividamento do Governo (£99,9 bilhões) fundamentou-se na necessidade de financiar o déficit fiscal.

Uma análise mais detalhada

do Balanço do Reino Unido indica que, além do endividamento do Governo, que corresponde a 33% do passivo, o passivo atuarial (*Net public sector pension liability*) foi o que mais contribuiu para a formação do passivo (42%). Além disso, no ano de 2015, esse passivo sofreu uma variação de 14,6% em relação à 2014.

Dado que essa conta já estava contabilizada em anos anteriores e que nenhum ajuste de adoção inicial foi feito no Reino Unido no ano de 2015, fica clara a importância da evidenciação e controle desse passivo, dado que seu crescimento aumenta os riscos do Governo e reduzem os fundos dos contribuintes (Patrimônio Líquido). Decorre desse fator a possível necessidade de se recorrer a empréstimos (aumento de dívida), como já se observa no Balanço Patrimonial, para financiar ativos, aumentando os riscos e o custo da dívida.

Por fim, um destaque importante é que o Reino Unido iniciou o processo de adoção do regime contábil de competência em 1991 – com avanços posteriores – e, por isso, apesar de haver atualizações nos valores do ativo, a maior parte já estava evidenciada, fazendo com que as alterações no PL decorres-

sem em maior parte das atividades normais do ente público do que de ajustes decorrentes de ativos e passivos até então não contabilizados.

### 3. Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo identificar os ativos e passivos que mais afetam o Patrimônio Líquido de quatro países que adotam o regime contábil de competência. Entre esses países, observou-se que o Brasil tem menor relação PL negativo/ativo, seguido pela Austrália, Reino Unido e EUA.

Destaca-se que, entre os países analisados, o Brasil é o único que está em fase de adoção do regime contábil de competência e, provável, convergência às Ipsas, além do fato de ser também a única economia emergente analisada. A Austrália iniciou seu processo de adoção do regime contábil de competência em 1980; os EUA, em 1984; e o Reino Unido, em 1991, indicando que os impactos iniciais da adoção nesses países já foram incorporados ao longo dos anos, o que não impediu que apresentassem PL negativo.

No caso brasileiro, as diversas mudanças de critérios de avaliação de ativos e passivos decorrentes da

“O processo de convergência no Brasil está em fase inicial e, por isso, muitos ativos ainda não foram reconhecidos, mensurados e evidenciados nos Balanços do Governo.”

adoção do regime contábil de competência e de convergência às Ipsas evidenciou, pela primeira vez em 2015, um PL negativo para o país, alinhando-o ao que já acontece nas economias desenvolvidas. Isso é um caso de calamidade<sup>4</sup>? A resposta é, certamente, negativa. Apesar de acender uma luz de advertência, não se pode falar em calamidade, isso porque muitos ativos ainda não foram incorporados ao Balanço Patrimonial do Brasil, diferente do que ocorre na Austrália, EUA e Reino Unido, onde a maioria dos ativos já estão evidenciados nos seus respectivos Balanços.

O processo de convergência no Brasil está em fase inicial e, por isso, muitos ativos ainda não foram reconhecidos, mensurados e evidenciados nos Balanços do Governo. No caso dos ativos Imobilizados, quando consideramos os ativos com infraestrutura, por exemplo, o BP do Governo brasileiro em 2015 evidenciou apenas os ativos “estradas” ficando diversos outros ativos de infraestrutura como portos, aeroportos, pontes, ferrovias, etc., fora do Balanço. Acrescenta-se a esses os ativos como jazidas minerais e ativos biológicos que ainda não são evi-

denciados de acordo com as Ipsas.

Ademais, o processo de consolidação das demonstrações contábeis do setor público brasileiro difere da prática prescrita pelas Ipsas. No modelo internacional, são consolidadas todas as entidades controladas pelo ente público. No Brasil, apesar de serem controladas por um ente público, as empresas estatais independentes (visão derivada da LC n.º 101/2000) não são consolidadas.

É fato que muitos ativos ainda não foram evidenciados na fase atual do processo de convergência, mas se deve atentar que, da mesma forma, diversos passivos ainda não foram, também, reconhecidos, mensurados e evidenciados no BP do Governo federal brasileiro. Um deles é o Passivo Atuarial (IPSAS 39) dos servidores militares. Como observado nas análises, esse é um dos passivos que mais impactou o PL dos países que adotam o regime contábil de competência a mais tempo, indicando a necessidade de constante avaliação e gerenciamento dos riscos desse passivo.

Deve-se considerar, ainda, que houve superávit nos países investigados, o que resultou em um impacto positivo no PL. Isso não significa, entretanto, a não necessidade de se gerenciar o equilíbrio de receitas e despesas, uma vez que o endividamento evidenciado exige

a produção de superávits suficientes para quitação dos juros e pagamento do principal. Como já observado, a má gestão das dívidas, implicará maior risco e, consequentemente, maior custo da dívida.

Outro destaque importante é que, apesar dos esforços de convergência às Ipsas, padrões básicos relacionados à qualidade da informação ainda não são publicados ou quando o são, são feitos de forma exígua, como a divulgação de políticas contábeis e notas explicativas detalhadas e ricas do ponto de vista informacional.

Por fim, destaca-se que, mesmo que tenhamos avançado em termos de transparência com a adoção do regime de competência e convergência em relação às Ipsas, muito precisa ser feito, uma vez que, como é sabido, a transparência melhora o fluxo informacional e a possibilidade de o povo, detentor do poder, exercer o poder negativo. Ainda, durante os mandatos, também é necessária a existência de mecanismos institucionais que garantam a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Caso esses mecanismos não sejam garantidos institucionalmente e se consolidem na democracia brasileira, a informação por si só não nos garantirá a consolidação da democracia, mesmo sendo ela (a transparência) o princípio básico destacado por Bobbio (2000).

4 Usa-se o mesmo termo empregado pelo jornal Valor Econômico em matéria pública em 26/04/2016 sobre as demonstrações contábeis do governo federal brasileiro.

#### 4. Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Eds.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004. p. 75–102.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2015.

---

BOBBIO, N. O Futuro da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

---

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. Consolidated financial statements for the year ended 30 June 2015. 2015. Disponível em: <<http://www.finance.gov.au/sites/default/files/00-cfs-2014-15.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

---

H M TREASURY. Whole of Government Accounts year ended 31 March 2014 March 2015. 2015. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/419973/PU1786\\_WGA\\_2013-14\\_Accounts.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/419973/PU1786_WGA_2013-14_Accounts.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2016.

---

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. 2015. Vol. I. New York: IFAC, 2015.

---

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Models of Public Budgeting and Accounting Reform. 2002. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43506587.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

---

RENNÓ, L. R. Desigualdade e informação política: as eleições brasileiras de 2002. Dados, v. 50, n. 4, p. 721–755, 2007.

---

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Balanço Geral da União. IN: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Prestação de Contas da Presidenta da República. 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2016/pcpr2015.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

---

SUZART, J.; ZUCCOLOTTTO, R. Estamos a caminho da convergência para as IPSAS? Gestor Contábil, São Paulo, CRC\_SP, p. 14-16.

---

UNITED STATES OF AMERICA. SECRETARY OF TREASURY. Financial report of the United States Government. 2016. Disponível em: <[https://www.fiscal.treasury.gov/fsreports/rpt/finrep/fr/15frusg/02242016\\_FR%28Final%29.pdf](https://www.fiscal.treasury.gov/fsreports/rpt/finrep/fr/15frusg/02242016_FR%28Final%29.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2016.

---

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 67, 2006.

---

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e método. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

---