

Riscos Fiscais e Passivos Contingentes

Apresentamos a seguir uma síntese da legislação e dos conceitos dos Riscos Fiscais e Passivos Contingentes para melhor contextualizar o assunto.

O que São os Riscos Fiscais e Passivos Contingentes?

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000) determina que o administrador público adote ações planejadas que visem a minimizar riscos de desequilíbrio nas contas públicas, conforme regramento contido logo no seu art. 1º, parágrafo primeiro, a seguir:

§ 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, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Dentre as inovações trazidas pela LRF destaca-se a exigência de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO contenha **Anexo de Riscos Fiscais**, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, com a informação quanto às providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A LRF impõe, inclusive, a constituição de Reserva de Contingência para o atendimento dos Passivos Contingentes e Riscos Fiscais, conforme segue:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

...

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

a) (VETADO)

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

Portanto, passivos contingentes são despesas incertas ou eventuais, por envolverem um grau de incerteza quanto à sua efetiva ocorrência. Entretanto, para que constem no anexo, os passivos contingentes deverão ser capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Portanto, riscos fiscais e passivos contingentes são todos os atos ou fatos que podem levar o administrador público a perder o controle das finanças do Município, Estado ou da União.

Podemos segregá-los em:

- a) **Passivos Contingentes:** Possíveis obrigações em processo; ações trabalhistas, indenizatórias, contratuais, de desapropriação; expectativa de despesa por alteração de legislação em curso, etc.
- b) **Riscos Fiscais:** Situação de emergência; calamidade pública; possibilidade de frustração de arrecadação de uma receita prevista; contestação judicial de tributo; crises financeira e cambial com impacto nos preços; falhas de planejamento na quantificação de necessidades, etc.
- c) **Eventos Fiscais Imprevistos:** Fato gerador de desequilíbrio financeiro não previsto; extinção de tributo; ocorrência de fatos não previstos na execução de obra ou serviço; Campanhas de saúde, etc.

Para o atendimento da LRF, verifica-se a necessidade de gerenciamento dos passivos contingentes e riscos fiscais a fim de aperfeiçoar os controles para o acompanhamento de valores e realização de ações planejadas para o gerenciamento dessas dívidas potenciais com vistas à minimizar o impacto das finanças públicas.

O Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF para o exercício de 2012 (Portaria da Secretaria do Tesouro nacional - STN nº 407, de 2011) recomenda que a política de gestão de riscos fiscais seja adotada gradualmente, iniciando pela identificação dos riscos e evoluindo até o seu monitoramento, concentrando-se nas áreas com maior risco de perda. À medida que a gestão de riscos fiscais for aperfeiçoada, o Anexo de Riscos Fiscais tornar-se-á um documento mais complexo e completo, e a gestão fiscal será mais transparente e terá melhores condições de atingir os resultados pretendidos.

O MDF/STN alerta que os **riscos repetitivos**, como a ocorrência de catástrofes naturais, secas ou inundações, epidemias – como a dengue – que possuem sazonalidade conhecida, devem ser amparados por ações planejadas para mitigar seus efeitos, assim como as despesas decorrentes devem ser previstas na Lei Orçamentária Anual - LOA do ente federativo afetado, e não ser tratada como risco fiscal no Anexo de Riscos Fiscais.

Anexo de riscos fiscais e providências

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 4º, § 3º estabelece que:

§ 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.

Conforme o MDF, o Anexo de Riscos Fiscais é o documento que identifica e estima os riscos fiscais, além de informar sobre as opções estrategicamente escolhidas para enfrentar os riscos.

Exemplos e Riscos Fiscais e Passivos Contingentes

Em síntese os riscos fiscais podem ser divididos em:

1. Riscos Orçamentários:

- 1.1. Receitas e Despesas projetadas na elaboração da LOA não se comportarem como previsto;
- 1.2. Queda de receita em decorrência de mudança na conjuntura econômica ou frustração da receita (crises etc.);
- 1.3. Restituição de Tributos em valor maior que o previsto;
- 1.4. Desonerações da União, com impacto nos Municípios (e Fundo de Participação dos Municípios - FPM);
- 1.5. Aumento de despesas decorrente de políticas públicas do Governo Federal (vinculações etc.);
- 1.6. Novos benefícios decorrentes de normas legais ou de decisões judiciais ocorridas depois da aprovação do orçamento;
- 1.7. Ocorrência de epidemias, enchentes, abalos sísmicos, guerras e outras situações de calamidade pública que não possam ser planejadas e que demandem do Poder Público ações emergenciais, com consequente aumento de despesas

2. Risco da Dívida Pública:

- 2.1. Variações de taxa de juros, câmbio e de inflação acima da prevista.

3. Passivos Contingentes:

- 3.1. Em especial as demandas judiciais em que o ente pode vir a ser condenado no mérito, mas que ainda terão seus valores apurados e aferidos;
- 3.2. Demandas trabalhistas contra o ente federativo e órgãos da sua administração indireta;

- 3.3.** Dívidas em processo de reconhecimento pelo Ente e sob sua responsabilidade;
- 3.4.** Avais e garantias concedidas pelo Ente a entidades públicas, tais como empresas e bancos estatais, a entidades privadas e a fundos de pensão, além de outros riscos. É necessário verificar se não há restrição legal na LRF no tocante à concessão de garantias às empresas do próprio ente.

Como devem ser registrados os Riscos Fiscais e Passivos Contingentes?

Devem ser contabilizados nas Contas de Compensação (contas de controle), conforme estabelece o artigo 105, § 5º, da Lei n. 4.320/1964. Este dispositivo legal determina que nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio, qual seja, ocorrência de eventos que venham a impactar positiva ou negativamente as contas públicas.