

O Relatório Integrado como novo paradigma da prestação de contas governamental: análise dos elementos e conteúdo do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda à luz da estrutura conceitual.

Denilson Cornelio Rosa

Orientador(a): Eduardo Favero

Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.5

Auditoria do Setor Público



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra
Marcelo da Silva Sousa
Rafael Silveira e Silva
Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

COORDENADOR EXECUTIVO

Georges Marcel de Azeredo Silva

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

PÓS-GRADUAÇÃO EM AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

O Relatório Integrado como novo paradigma da prestação de contas governamental: análise dos elementos e conteúdo do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda à luz da estrutura conceitual.

Denilson Cornélio Rosa

Orientador(a):
Eduardo Favero

Resumo

O estudo objetiva analisar de que forma o Ministério da Fazenda (MF) atendeu aos elementos de conteúdo da estrutura conceitual do Relato Integrado, em sua prestação de contas referentes ao ano de 2017, para identificar a maturidade conceitual, bem como discutir as vantagens e desvantagens da adoção desse modelo no âmbito público. A pesquisa se classifica, quanto aos objetivos, como descritiva e, quanto aos procedimentos, como bibliográfica e documental. O objeto principal é o Relatório Integrado (RI) do MF, relativo à sua prestação de contas do exercício de 2017. O estudo busca identificar os elementos de conteúdo, a transparência e a integração das informações como preconizados pelo *International Integrated Reporting Council* (IIRC) para o modelo de Relato Integrado. Os achados indicam que a adoção do modelo de Relato Integrado como formato de transmissão da prestação de contas dos gestores governamentais pode gerar uma importante contribuição ao aperfeiçoamento da Administração Pública ao colaborar com o estabelecimento de metas e melhoria da aferição de desempenho, produzindo efeitos na transparência e na divulgação de informações sobre os impactos da gestão do ente público, sejam positivos ou negativos, sobre o meio ambiente, a sociedade e a economia, ajudando esse a compreender e gerir melhor os efeitos do desenvolvimento de suas atividades e estratégias administrativas, bem como, a compreender os impactos dessa gestão para a sociedade.

Sumário

1. Introdução.....	7
1.1 Perspectiva Histórica do RI	7
1.2 A introdução do RI como forma de Prestação de Contas da Administração Pública	10
1.3 Objetivos	12
2. Referencial Teórico	13
2.1 Relatório Integrado.....	13
2.2 Prestação de Contas.....	15
2.3 O Relatório de Gestão no formato de Relatório Integrado	17
2.4 Pesquisa Bibliográfica sobre Relato Integrado	20
2.5 Estrutura Conceitual do Relato Integrado.....	22
3. Análise dos elementos e conteúdo do Relato Integrado do MF à luz da estrutura conceitual prevista	24
3.1 Elementos de Conteúdo do Relatório de Gestão do MF	24
3.2 Avaliação do atendimento aos “Princípios Básicos” que sustentam a preparação e apresentação de um RI.....	29
4. Considerações Finais	32
Referências	34
Apêndices	38

1. Introdução

O tema do presente trabalho envolve o RI como a atual tendência internacional no âmbito dos relatos corporativos, ou seja, relatórios de informações das empresas e corporações.

No primeiro capítulo é introduzido o contexto geral do RI, seu surgimento e história, o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre utilização do Relato Integrado como forma de prestação de contas para a Administração Pública e os objetivos do trabalho.

No segundo capítulo, cujo cerne é a discussão do referencial teórico do assunto, são abordados: o RI; a prestação de contas; o relatório de gestão governamental; a revisão bibliográfica do tema; e a estrutura conceitual do RI.

Em seguida são apresentados e discutidos os elementos de conteúdo do RI do MF à luz da estrutura conceitual prevista pelo IIRC, bem como o atendimento aos Princípios Básicos para confecção de um Relato Integrado, constituindo-se no cerne da presente pesquisa e sistematização do trabalho.

Por fim são apresentadas as conclusões, bibliografia e demais informações sobre a prestação de contas no formato de RI, como apresentado pelo MF no seu Relatório de Gestão do exercício de 2017.

1.1 Perspectiva Histórica do RI

O RI é considerado uma nova metodologia para tratar do processo de elaboração das informações a serem transmitidas, tendo por diferencial a ênfase tanto nas informações financeiras quanto nas informações “não financeiras”, tais como responsabilidade social, governança, meio ambiente, dentre outras.

Os relatos corporativos surgiram em consequência da demanda dos *stakeholders*¹ por informações sobre os fatores que impactam na degradação ambiental e os problemas sociais gerados pela atividade empresarial e manufatureira das corporações e empresas, notadamente a partir da Revolução Industrial e do modo de produção em escala (Borges; Tachibana, 2005).

O marco inicial da discussão entre sociedade, organismos internacionais e governos sobre o impacto ambiental e sustentabilidade das empresas ocorreu em 1972, com a publicação do relatório “Limites do Crescimento”, elaborado por uma equipe de cien-

1 *stakeholders* significa ‘público estratégico’ e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento neles. Em inglês *stake* significa interesse, participação, risco. Assim, *stakeholder* também significa parte interessada ou interveniente.

tistas do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), a pedido do *The Club of Rome* (Van Bellen, 2005), que é um grupo fundado em 1968 para reunir pessoas ilustres (cientistas, economistas, políticos e artistas) no debate de um vasto conjunto de assuntos relacionados a política, economia internacional e, sobretudo, ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

As discussões sobre esse tema perduraram e foram destaque na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, conhecida como Rio 92, e na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20 (Van Bellen, 2005).

Diante da mobilização internacional, da pressão dos governos, dos *stakeholders* e de outros fatores, muitas empresas começaram a melhorar suas práticas de responsabilidade corporativa, bem como passaram a publicar essas informações. Ao longo do tempo esses relatórios receberam diversas nomenclaturas, como: relatórios ambientais, balanço social, relatórios de responsabilidade corporativa, responsabilidade social corporativa, cidadania empresarial e relatório de sustentabilidade (KPMG, 2005). Neste trabalho utiliza-se o termo RI para designar tais publicações.

Conforme estudo realizado pela *Klynveld Peat Marwick Goerdeler International* (KPMG), denominado *Global Sustainability Services*, sobre os relatórios de responsabilidade corporativa das 250 maiores empresas do mundo, listadas anualmente pela revista *Fortune Global 500*, os RI se difundiram de tal modo no setor privado que 52% dessas 250 maiores empresas publicaram esse tipo de relatório em 2005 (KPMG, 2005); 80% em 2008 (KPMG, 2008), chegando ao percentual de 93% em 2013 (KPMG, 2013).

Segundo tais estudos, esses RI, inicialmente, faziam referência principalmente a questões ambientais. Porém, a partir do ano 2000, as empresas intensificaram a divulgação de informações sobre as dimensões econômica, social e ambiental conjuntamente (KPMG, 2005).

Apesar dos RI objetivarem melhorar a evidenciação da responsabilidade corporativa, registram-se críticas, especialmente em relação a informações e gráficos distorcidos para reportar apenas informações positivas da empresa, bem como a ausência, nesses relatórios, de atributos de neutralidade, integridade e até comparabilidade entre as informações. Também foram identificadas supressões de indicadores e informações negativas (Tannuri, 2013).

Conforme descreve o IIRC (2013), diante de diversas críticas aos RI então publicados, e vislumbrando-se a possibilidade de melhorar a transparência das empresas, surgiram algumas iniciativas com o intuito de auxiliar as organizações na apresentação de informações financeiras e não financeiras de maneira integrada e demonstrada em uma perspectiva temporal.

Ainda segundo o IIRC (2013), em dezembro de 2009 o Príncipe de Gales convocou uma reunião de alto nível de investidores, organizações normativas, empresas, órgãos

contábeis e representantes da Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o “Projeto Contabilidade do Príncipe para a Sustentabilidade”, a *International Federation of Accountants* (IFAC) e a *Global Reporting Initiative* (GRI), para estabelecer o *International Integrated Reporting Committee*, um órgão para supervisionar a criação de uma estrutura de relatórios integrados globalmente aceita.

Em novembro de 2011, o Comitê foi renomeado para IIRC (2013) como sendo uma coalizão global de reguladores, investidores, empresas, definidores de padrões, profissionais do setor contábil e Organizações Não Governamentais (ONG), que pretendem difundir o conceito de RI como uma forma de melhorar a qualidade da informação disponível a provedores de capital financeiro, numa abordagem mais coesa e eficiente do relato corporativo, aproveitando as diversas vertentes de relato para comunicar um completa gama de fatores que afetam a capacidade de uma organização de gerar valor ao longo do tempo, fomentando o entendimento de suas interdependências, e auxiliando na integração do pensamento, da tomada de decisão e das ações que focam na geração de valor no curto, médio e longo prazos.

Nesse ponto, cabe distinguir, a nível conceitual, o RI, que pode ser compreendido como o documento de registro das informações corporativas no formato e modelo definido pelo IIRC, e o termo “Relato Integrado” que vem a ser uma nova forma de abordagem do negócio da empresa, cuja visão é alinhar a alocação do capital e o comportamento empresarial para objetivos mais amplos de estabilidade financeira e o desenvolvimento sustentável, através do ciclo de relatórios e pensamento integrados (IIRC, 2015).

Ainda segundo o IIRC, os princípios do Relato Integrado são: o foco estratégico e a orientação para o futuro; a conectividade de informação; e a relação com as partes interessadas; dentre outros.

Já o RI deve apresentar, como elementos de conteúdo, a visão geral da organização e de seu ambiente externo; sua governança; o modelo de negócios; os riscos e oportunidade; as estratégias de alocação de recursos; o desempenho alcançado; e as perspectivas futuras.

Tais concepções e definições do Relato Integrado remetem à compreensão que criação de valor em um relatório corporativo visa explicar os recursos e os relacionamentos utilizados e afetados por uma organização de modo a explicitar informações de como a organização interage com o ambiente externo e com os “capitais” para gerar valor no curto, médio e longo prazos (IIRC, 2015).

No processo de desenvolvimento da estrutura conceitual para o Relato Integrado foi criado um projeto piloto, no qual as empresas se propuseram a realizar divulgações seguindo as primeiras propostas e conceitos apresentados pelo IIRC, para que suas experiências pudessem auxiliar na elaboração do *framework*² e auxiliar e estimular outras empresas a realizar essa forma de relatório.

Em dezembro de 2013, o IIRC publicou a primeira versão da estrutura conceitual para o Relato Integrado, na qual apresenta os elementos de conteúdo que um relato desse tipo deve conter (IIRC, 2013).

Por sua vez, também em 2013, a GRI (2013) lança o documento “G4 - Princípios para Relato e Conteúdos Padrão das Diretrizes”, no qual oferece orientações mais adequadas e atualizadas para a preparação eficaz de relatórios de sustentabilidade, capazes de auxiliar as organizações a estabelecer metas, aferir seu desempenho e gerir mudanças com vistas a tornar suas operações mais sustentáveis, auxiliando na divulgação de informações sobre os impactos da organização – sejam positivos ou negativos – sobre o meio ambiente, a sociedade e a economia, e ajudando-as a compreender e gerir melhor os efeitos do desenvolvimento da sustentabilidade sobre suas atividades e estratégias.

Assim, esses conteúdos e indicadores, acordados internacionalmente no âmbito da GRI e do IIRC, permitem que as informações contidas nos RI sejam acessadas e comparadas, disponibilizando dados relevantes, que incluam informações valiosas sobre as questões de sustentabilidade mais cruciais para a organização, bem como tornando a confecção dos relatos corporativos uma prática padronizada e aprimorada de informação aos diferentes *stakeholders* pertencentes ao processo (GRI, 2013).

Por fim, o IIRC estabelece que o Relato Integrado não é apenas uma forma de estruturação do RI, mas um modo de refletir as práticas de gestão da empresa e seu processo de tomada de decisão, levando em consideração os impactos sobre os recursos que a mesma utiliza (IIRC, 2013).

1.2 A introdução do RI como forma de Prestação de Contas da Administração Pública

O RI se refere a uma proposta incipiente na Administração Pública, sendo necessário análises descritivas da sua aplicação pelos órgãos e entidades públicas para amadurecimento do tema.

2 *Framework* tem como principal objetivo resolver problemas recorrentes com uma abordagem genérica, permitindo ao desenvolvedor focar seus esforços na resolução do problema em si, e não ficar reescrevendo “soluções”; *Framework* é um conjunto de bibliotecas ou componentes que são usados para criar uma base onde as aplicações serão construídas.

Para o TCU (2018), a adoção do RI no Brasil se dá de forma voluntária e vem sendo fomentada pela Comissão Brasileira de Acompanhamento do Relato Integrado (CBARI), por meio do site www.relatointegradobrasil.com.br. Essa iniciativa é reconhecida e incentivada pelo IIRC. Algumas das empresas brasileiras que adotam o RI são: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a AES Brasil; o Itaú Unibanco; a Natura; e a Petrobras.

Ainda segundo o TCU (2018) existe um crescente interesse por parte do setor público mundial no RI, sendo pioneiros: o Banco Mundial (BID); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); a Cidade de Londres; o Escritório de Auditoria do País de Gales; e os departamentos governamentais do Reino Unido (equivalentes aos “ministérios” do Brasil).

No âmbito da Administração Pública brasileira, cabe referir que a Constituição Federal e a Lei 8.443, de 26 de julho de 1992 (conhecida como a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - LOTCU) estabelecem que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal.

O processo de contas anuais compreende três etapas complementares: a prestação de contas; a auditoria nas contas; e o julgamento dos administradores. A prestação de contas é o instrumento pelo qual os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, devem demonstrar a aplicação dos recursos, orçamentários e extra orçamentários, geridos ou não pela unidade prestadora de contas.

O TCU, no exercício do seu poder regulamentar (art. 3º da LOTCU), emite atos normativos sobre o processo de contas. A Instrução Normativa TCU 63/2010 estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas.

Segundo as disposições do TCU, o relatório de gestão é o documento elaborado pelo gestor com fim de demonstrar, esclarecer e justificar os resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos, devendo informar ainda: os objetivos e as metas definidos para o exercício; os resultados alcançados ao fim do exercício; como a estratégia, a governança e a alocação de recursos contribuíram para o alcance dos resultados; as justificativas para objetivos e/ou metas não atingidas; dentre outras informações relevantes.

Nesse sentido, o marco para adoção do RI pela Administração Pública no Brasil foi a Decisão Normativa TCU 170/2018 que trouxe ajustes na estrutura básica geral do

relatório de gestão que compõe as contas públicas governamentais, o qual passará a adotar, gradativamente, o modelo de RI desenvolvido pelo IIRC.

O TCU (2018) já buscava uma proposta que tornasse o processo de prestação de contas mais efetivo e mais eficiente, tendo encontrado no modelo do Relato Integrado elementos bastante próximos aos que vinham sendo apontados como indicados para a evolução das contas anuais e para contribuição ao aperfeiçoamento da Administração Pública e de sua *accountability*³.

Em 2018, numa experiência pioneira chamada de “Iniciativa-piloto”, o MF realizou a confecção do seu relatório de gestão, relativo ao exercício 2017, na consolidação das contas no nível estratégico com a adoção do modelo de RI previsto na Decisão Normativa TCU 170/2018.

Dessa forma, em tendo em vista todo o contexto sobre o tema até aqui apresentado, o presente trabalho pretende analisar de que forma os órgãos públicos podem atender aos elementos de conteúdo da estrutura conceitual do Relato Integrado, a partir do estudo do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda – Ano 2017.

Sendo assim, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: Qual o nível de integridade e fidelidade do RI elaborado pelo MF, por ocasião da prestação de contas do exercício de 2017, aos preceitos e fundamentos do modelo conceitual elaborado pela IIRC?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Para responder ao problema formulado, estabeleceu-se o objetivo geral deste estudo que é analisar de que forma o MF atendeu aos elementos de conteúdo da estrutura conceitual do Relato Integrado e observou os princípios fundamentais para elaboração de relatórios nesse modelo em sua prestação de contas referentes ao ano de 2017.

Para tanto, apresenta-se a seguir o resultado da pesquisa descritiva realizada, derivada de pesquisa documental e de análise de conteúdo da prestação de contas do Ministério da Fazenda, para identificar os elementos de conteúdo e a observância dos Princípios Básicos na confecção do relatório, conforme o molde preconizado pelo IIRC para o Relato Integrado.

3 *Accountability* termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como ‘responsabilidade com ética’, vinculado à obrigação de transparência de membros de um órgão administrativo ou representativo ao prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados

A relevância deste estudo reside na possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento da prestação de contas das organizações públicas, as quais, ao incorporar os elementos do Relato Integrado à sua cultura organizacional, tendem a apresentar uma prestação de contas que adote a abordagem estratégica, o foco no resultado, o engajamento dos atores relevantes, a necessidade de atuação integrada, em um projeto gráfico e um relatório conciso, atrativo, com linguagem amigável, destinado à sociedade e que permita aos cidadãos compreender rapidamente os resultados alcançados pelo agente público.

1.3.2 Objetivos Específicos

Fazer a comparação entre o conteúdo do relatório de gestão do MF (chamado de aqui de RI) e o *framework* do IIRC para o Relato Integrado, e verificar o atendimento aos Princípios Básicos para confecção de RI.

2. Referencial Teórico

O presente estudo é associado a conceitos multidisciplinares como Relato Integrado, prestação de contas governamental e relatório de gestão no formato de RI. Nesse sentido, a presente seção abordará a revisão de literatura das expressões mencionadas.

2.1 Relatório Integrado

Inicialmente cabe destacar a distinção entre Relatório Integrado (no presente trabalho, definido pela sigla RI) e Relato Integrado: RI é o documento ou a apresentação das informações obtidas por meio do processo chamado Relato Integrado, o qual procura entender a organização a partir de suas estratégias, governança, desempenho e perspectivas. O Relato Integrado será objeto do item 2.4 do presente trabalho.

Historicamente os relatórios empresariais incidem basicamente sobre a forma que o negócio reportado é conduzido, em como a empresa cria e mantém valor e em que contexto a empresa opera. O Relatório Integrado pretende fornecer uma abordagem mais ampla do desempenho de uma empresa do que o relatório tradicional, na medida em que descreve a dependência da empresa face a diferentes recursos, as suas relações e seu acesso e impacto sobre estes.

O RI compreende informação financeira e não financeira, numa visão mais holística do negócio, incluindo metas futuras e ligações entre o desempenho financeiro e a responsabilidade social e ambiental da empresa.

Assim, haveria a integração e o alinhamento do relato em uma mensagem única e coerente, versando sobre o desempenho empresarial passado e o desempenho futuro esperado, comunicando com as variáveis críticas que levaram ao sucesso passado e direcionando para a longevidade da criação de valor no futuro (Carvalho; Kassai, 2013)

Neste contexto, as métricas do desempenho são reequilibradas e afastam-se da perspectiva de curto prazo dos relatórios anuais tradicionais em direção a uma perspectiva de médio e longo prazo, como reportam Jensen e Berg (2011) em pesquisa sobre as similaridades e diferenças entre empresas que divulgam o relatório de sustentabilidade tradicional e as empresas que publicam relatos integrados.

Ainda segundo Jensen e Berg (2011), a adoção do RI possibilita que a informação financeira e não financeira seja consistente com as necessidades dos investidores, seja mais exata e disponível aos *stakeholders*, permitindo que sejam tomadas melhores decisões em termos de alocação de recursos, bem como, haja uma melhor identificação de oportunidades e um maior compromisso para com os acionistas e os demais *stakeholders*, incluindo atuais e futuros recursos humanos, reduzindo os riscos associados à reputação da empresa.

Assim, o RI apresenta vantagens em relação aos relatórios tradicionais, decorrentes da crescente conscientização pública a respeito das responsabilidades corporativas, do desenvolvimento de uma linguagem comum e de uma colaboração aperfeiçoada entre diferentes áreas funcionais da organização (IIRC, 2011).

De acordo com Sierra, García et al. (2013), o RI será o melhor meio de dar a conhecer o desempenho global de uma empresa aos seus *stakeholders*, caso se encontre uma combinação apropriada entre normas, regulamentos e a divulgação voluntária.

Nesse contexto, o RI se mostra não como um outro tipo de relatório, mas como uma evolução na forma de relatar que pretende dar resposta às limitações ao relato tradicional, evitando desfasamentos temporais na informação prestada, bem como tomadas de decisão inadequadas ou intempestivas, e tendo a pretensão de fornecer uma visão concisa sobre a criação global de valor da empresa (Druckman, 2013).

A proposta do IIRC (2013) é entender as dimensões social e ambiental dentro do contexto econômico e de estratégia de negócios da organização, com o RI surgindo da necessidade de conectar esses mundos que atuavam, até então, como se fossem dimensões distintas. Assim, o RI deve contribuir não apenas para ressignificar a divulgação de resultados das empresas, como para influenciar os processos internos e a tomada de decisões.

Nesse ponto, é importante o questionamento feito pelo Grupo de Estudos Report Sustentabilidade (2018): “É relato ou relatório?”. Essa questão tornou-se comum nos

debates sobre comunicação corporativa. A dúvida é se as novas diretrizes vão modificar a rotina de comunicar da empresa – seu processo de relato – ou se as orientações impactarão apenas a peça específica, no caso, o relatório.

Em resposta, esse Grupo assevera que ambas as coisas acontecerão (modificação da rotina de comunicação da empresa e da peça resultante). E isso vai exigir um amadurecimento consistente das companhias, que deve iniciar na própria gestão, refletindo nas comunicações de resultado mais concisas, transparentes e equilibradas, que apresentem informações essenciais para investidores e possam interessar também a outros públicos.

Cabe destacar ainda que, desde a publicação do primeiro RI, tem-se verificado um acréscimo do número de empresas que voluntariamente adotam este tipo de relatório, especialmente para atender as expectativas dos *stakeholders*, desejosos de “informação financeira, ambiental, social e de governo das sociedades num formato claro, conciso e comparável” (IIRC, 2011).

Segundo o citado Grupo de Estudos, o interesse pelo RI no Brasil vem crescendo e, em 2013, motivou a criação da Comissão Brasileira de Acompanhamento do IIRC (liderada pelo BNDES) que reuniu, logo no primeiro ano de formação, mais de 100 organizações, academia, empresas, consultorias e entidades em discussões e trabalhos sistemáticos sobre o tema. A comissão busca consolidar o posicionamento do Brasil e as contribuições locais para as reuniões do Conselho do IIRC. Também trabalha na divulgação do tema e busca engajar empresas e os segmentos contábil, financeiro e investidores.

2.2 Prestação de Contas

As instituições dedicadas às atividades de controle interno e externo têm, como uma de suas funções primordiais, auxiliar o Poder Legislativo na sua missão institucional de deliberar acerca das contas do Governo, atribuição essa conferida ao Legislativo na maioria dos regimes republicanos. Nela, há um preceito implícito sobre divisão de tarefas entre o Tribunal de Contas e o Congresso, competindo ao primeiro a tarefa de produção de informação analítica adicional ao balanço oferecido pelo próprio Governo, enquanto o Congresso procede à avaliação política dessas informações.

Como esperado, a teoria da separação dos três poderes do Estado prevê para o Poder Legislativo a função precípua de emissão de comandos normativos disciplinadores da vida jurídica no seio do Estado. Coadjuvante desta elevada função, ressalta também a fiscalização financeira e orçamentária dos Poderes do Estado, bem como de qualquer pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado que em suas atividades utilize bens, dinheiros ou valores públicos (Speck, 2000).

Segundo Mannarino (2006), as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República e pelos dirigentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como dos órgãos independentes — Ministério Público da União e TCU — simbolizam a divisão e o equilíbrio entre os Poderes, delimitam os poderes do Executivo e afirmam a primazia da coisa pública e do interesse público, o bem comum, a comunidade, em suma, o ideário da feitura republicana de Estado.

Na Constituição Brasileira vigente está, inclusive, prevista a estruturação de abrangente sistema de controle, interno e externo, visando a assegurar lisura na aplicação dos recursos e o bom desempenho do Governo na execução de suas ações, atribuindo-se ao Congresso Nacional o papel de titular do controle externo, que fiscaliza e controla os atos da Administração Pública Federal, diretamente e com auxílio do TCU, sempre com apoio institucional dos sistemas de controle interno dos Poderes e órgãos independentes.

Assim, assegurou-se ao Congresso Nacional prerrogativa para julgar as contas da República, nestas palavras: “Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IX — julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”.

Quanto ao âmbito de atuação do TCU, dentre outras missões institucionais, a Constituição confere à Corte aquelas de cunho técnico-opinativo, das quais destacam-se a apreciação e emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República e a emissão de pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não-autorizadas (Mannarino, 2006).

Cabe, portanto, ao TCU, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal, emitir documento prévio (chamado de “Parecer Conclusivo”), de natureza técnica, quanto à regularidade dos documentos que retratam a gestão do Governo Federal e a legalidade das operações contábeis decorrentes da execução dos programas e projetos, que subsidiará o Congresso Nacional para o julgamento das contas anuais do Poder Público, na esfera federal, sob a forma de prestação de contas do Presidente da República.

Para Mannarino (2006), resta inequívoco o alto grau de importância conferido ao controle dos atos de gestão pública do Chefe do Poder Executivo federal, agente político diretamente vinculado ao interesse público, ao bem comum, cuja conduta deve se pautar na correta gestão das verbas públicas postas à sua disposição.

Nada mais natural, pois o Poder Executivo gere praticamente a íntegra dos recursos públicos destinados à prestação e ao fornecimento de bens, serviços e produtos que mais diretamente interessam à satisfação das necessidades do país, ao combate às desigualdades regionais e à garantia das condições e da infraestrutura fundamentais para o desenvolvimento nacional.

Assim, o Poder Executivo é responsável tanto pela arrecadação dos recursos públicos a serem utilizados nas atividades de todos os Poderes e órgãos independentes quanto pela contabilidade da União.

Cabe ressaltar que o Controle Externo exercido pelo Poder Legislativo, por meio do TCU, se expressa na apreciação e julgamento da prestação de contas anual, não mais está restrito às ações desenvolvidas apenas pelo Executivo, já que com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, usualmente denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a abrangência das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo passou a incluir as dos demais Poderes, inclusive as do Ministério Público da União, sendo as contas de cada um apreciadas em separado. Situação essa mais condizente com uma interpretação integrada da Constituição, uma vez estarem, sem dúvida, todos os Poderes submetidos ao controle externo do Congresso Nacional.

Aliás, com a entrada em vigor da LRF, em 2000, aspectos de elevada significância relacionados à transparência e à responsabilidade da gestão fiscal foram definidos e devem constar da prestação de contas ao Parlamento: o desempenho da arrecadação; as medidas para inibir a sonegação e para incrementar as receitas; as metas e as prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; o controle de limites de endividamento e das despesas com pessoal; os gastos dos poderes legislativos municipais; dentre outros.

2.3 O Relatório de Gestão no formato de Relatório Integrado

A Decisão Normativa TCU 170/2018 trouxe ajustes na estrutura básica geral do relatório de gestão que compõe as contas de 2018. Essa estrutura toma como base o modelo do RI desenvolvido pelo IIRC para adotar, além dos seus conceitos básicos, a consolidação das contas no nível estratégico da unidade prestadora de contas e a alteração do conteúdo do relatório de gestão.

Segundo a Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (SEMEC) do TCU, até 2017 diversos órgãos ministeriais prestavam contas individualmente, mas, em 2018, foram consolidados nas contas da alta administração da unidade prestadora de contas, reduzindo-se assim a fragmentação (SEMEC, 2018).

O objetivo dessa consolidação foi permitir o exame do alcance de resultados e do cumprimento da missão institucional de forma mais agregada. Nesse novo modelo de contas, o relatório de gestão passa a ser um documento conciso, focado na demonstração de alcance dos resultados, tendo a sociedade como destinatário primordial.

A SEMEC (2018), entende que, embora desenvolvida especificamente para o setor privado, a estrutura do IIRC pode ser aplicada adequadamente para organizações do setor público, já que essa estrutura abrange a maior parte dos conteúdos já previstos nos normativos do TCU, dando-lhes, porém, consistência ao especificar a finalidade pela qual cada um deverá compor o relatório. Assim, a adoção do RI como base para definição do conteúdo para o relatório de gestão, além de não implicar solução de continuidade, tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios de gestão.

A SEMEC (2018) observa ainda que a ordem de apresentação dos elementos de conteúdo do RI não deve ser vista como uma estrutura fixa, com as suas informações aparecendo em uma sequência obrigatória, ou como seções isoladas e autônomas, mas de modo a tornar aparentes as conexões entre os elementos de conteúdo do relatório.

Nesse sentido, o art. 5º, §4º, da Decisão Normativa TCU 170/2018 prevê a possibilidade de modificação na estrutura e no conteúdo estabelecidos para o relatório de gestão, com o propósito de adequá-los às peculiaridades da gestão ou à necessidade do controle.

O quadro a seguir apresenta a comparação entre o modelo adotado para os relatórios de gestão até 2016 e o novo modelo adotado em 2017 pelo MF na experiência piloto de que trata o presente estudo.

Quadro 1 – Evolução dos modelos de relatórios de gestão

Modelo anterior	Novo modelo (2017)
Relatório de gestão feito por órgãos.	Prestação de contas consolidada do ministério.
Cada secretário respondia pela unidade orçamentária (UG).	A responsabilidade pela geração de valor público para a sociedade passa a ser do ministro e secretários.
Foco na execução orçamentária e financeira e processos de compras e contratações.	Foco nos resultados alcançados no exercício.
Linguagem tecnicista.	Linguagem voltada para o cidadão (simples e de fácil entendimento).
Modelo burocrático com aproximadamente 1.800 páginas (somando todos os relatórios de 2016).	Modelo com base no Relato Integrado totalizou aproximadamente 200 páginas.

Fonte: SEMEC 2018.

Os maiores desafios para elaboração do RI no MF foram a adoção de: abordagem na estratégia do ministério; o foco no resultado alcançado pelo órgão; o engajamento dos atores relevantes na confecção do relatório no novo modelo; o prazo para implementação do RI; a necessidade de atuação integrada; a padronização

do relatório em um projeto gráfico consistente com a magnitude do Ministério; e alinhando tudo isso com a elaboração de um relatório conciso, atrativo, com linguagem amigável, destinado à sociedade e que permitisse ao cidadão compreender rapidamente os resultados alcançados pelo ministério no exercício.

Quanto a esse último aspecto, cabe destacar que, para tornar as informações mais fáceis e compreensíveis à primeira vista para um público mais amplo, foram utilizados diversos infográficos, ou seja, um tipo de representação visual gráfica, que ajuda a apresentar dados e explicar questões complexas.

Ainda segundo a SEMEC (2018), para a realização do Relatório de Gestão consolidando as contas do MF, houve a necessidade de estabelecer a relação entre a prestação de contas (*accountability*) e a gestão, o que foi feito por meio da reflexão sobre qual era o negócio do órgão e do ciclo de investimentos em que ele está inserido, tendo o negócio do MF sido identificado como de “resolução de problemas socioeconômicos”.

Nesse sentido, o MF compreendeu que seu papel era avaliar políticas socioeconômicas; eleger prioridades; e planejar um conjunto de ações governamentais para alcançar determinados objetivos. Ademais, o ministério arrecada e aplica recursos para implementar as políticas que ele próprio desenhou. Os insumos são transformados, através dos processos de trabalho, em produtos e impactos, os quais visam cumprir os objetivos estratégicos da organização e gerar valor público. Nesse sentido, a cadeia de valor do ministério, seguindo o modelo de RI, deve refletir esses ciclos ao demonstrar os resultados alcançados.

O TCU (2018) assevera que enquanto os relatórios anteriores do MF eram formais ao extremo, extensos, com imensas tabelas e muitas informações não relevantes, carecendo de uma visão global e integrada da organização, o novo modelo de relatório de gestão poderá ser utilizado como um instrumento adicional de governança e gestão, identificando os riscos e os custos associados aos processos de negócio.

Com efeito, o RI tem a finalidade de ajudar a organização a ter uma visão integrada sobre sua estratégia e planos, a tomar decisões ponderadas e gerenciar os principais riscos para melhorar o seu desempenho.

A partir dessa experiência, e dos princípios relacionados na Estrutura Internacional de Relato Integrado, foram definidas 8 diretrizes para elaboração do relatório de gestão a ser atendidas pelas unidades prestadoras de contas (UPC):

Quadro 2 – Diretrizes para o Relatório de Gestão no Modelo RI

Abordagem estratégica	O relatório deve oferecer uma visão da estratégia da unidade prestadora de contas e como essa se relaciona com a capacidade da UPC de alcançar seus objetivos no curto, médio e longo prazos, bem como o uso que faz de seus recursos.
Conectividade da informação	O relatório deve mostrar uma visão integrada da combinação, da inter-relação e da dependência entre os fatores que afetam a capacidade de a UPC alcançar os seus objetivos ao longo do tempo.
Relações com partes interessadas	O relatório deve prover uma visão da natureza e da qualidade das relações que a UPC mantém com suas principais partes interessadas, incluindo como e até que ponto a UPC entende, leva em conta e responde aos seus legítimos interesses e necessidades.
Materialidade	O relatório deve divulgar informações sobre assuntos que afetam, de maneira significativa, a capacidade da UPC de alcançar seus objetivos no curto, médio e longo prazos.
Concisão	O relatório deve ser conciso, ou seja, o texto não deve ser mais extenso do que o necessário para transmitir a mensagem e fundamentar as conclusões.
Confiabilidade e completude	O relatório deve abranger todos os temas materiais, tanto positivos quanto negativos, de maneira equilibrada e isento de erros significativos.
Coerência e comparabilidade	O relatório deve apresentar informações em bases coerentes ao longo do tempo, de maneira a permitir um acompanhamento das séries históricas da UPC, bem como uma comparação com outras unidades de natureza similar.
Clareza	O relatório deve fazer uso de linguagem simples e de imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em relatórios facilmente compreensíveis, além de fazer uma distinção clara entre os problemas enfrentados e os resultados alcançados pela UPC no exercício daqueles previstos para o futuro.

Fonte: SEMEC (2018).

2.4 Pesquisa Bibliográfica sobre Relato Integrado

O Relato Integrado é um processo de entendimento da organização a partir de suas estratégias, governança, desempenho e perspectivas, e dos processos que levam à geração de valor em curto, médio e longo prazo (IIRC, 2018), tendo ganhado significativo destaque no mundo empresarial e acadêmico desde a formação do IIRC em 2010.

Para Villiers, Rinaldi & Unerman (2013), os estudos acadêmicos podem fornecer, aos reguladores e organizações de relatos corporativos, informações úteis para ajudar no desenvolvimento das políticas e práticas de divulgação e evidenciação de informações socioambientais, como as que veremos a seguir.

No Brasil, pesquisas na área de Relato Integrado ainda são incipientes. Recentemente, Morais, Zevericoski, Ferrarezi e Gehlen (2017) realizaram um estudo bibliométrico da produção acadêmica brasileira no contexto de relatórios de sustentabilidade. Foram

analisados 187 artigos, no período de 2005 a 2014, considerando periódicos do QUALIS- CAPES, que é um sistema brasileiro de avaliação de periódicos, mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mediante o levantamento feito, verificou-se que os termos mais mencionados no período de análise, dizem respeito ao Balanço Social, GRI e Responsabilidade Social Corporativa/ Empresarial. Nenhum dos 187 artigos considerados mencionou especificamente o Relato Integrado como “palavras-chave”.

Para Alves, Silva, Kassai e Ferreira (2016), a origem do Relato Integrado remonta aos momentos de crise no cenário financeiro internacional de 2008, em que instituições reguladoras e atuantes no mercado financeiro global, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), sustentado pelas premissas do Fórum Econômico Mundial, passaram a criar novos sistemas e modelos para atender as necessidades de um mundo em que os riscos e as oportunidades não são analisados de forma isolada. Segundo esses mesmos autores, para esses organismos a assunção de riscos e a avaliação de oportunidades deve contemplar todos os cenários nos quais se procure promover a estabilidade que proporciona o crescimento econômico.

Os autores Stubbs e Higgins (2014) questionam se esses relatórios podem produzir profunda mudança transformadora e criar oportunidades para conduzir a cultura de uma organização para resultados mais sustentáveis. Para eles, há uma fragilidade no argumento do IIRC de que o processo para a elaboração do Relato Integrado pode mudar a gestão e o comportamento dos funcionários, pois é necessária uma mudança cultural da organização, e que tal mudança levaria muito tempo para gerar efeitos concretos.

Segundo Czesnat e Machado (2012), as entidades obtêm legitimação da sociedade na medida em que os valores e crenças por elas praticados se alinham aos que a sociedade entende como adequados. As organizações têm uma preocupação especial com os grupos de interesse chamados *stakeholders*, indivíduo ou grupo capaz de afetar ou ser afetado pelas ações realizadas por uma empresa. Segundo os autores, a teoria da legitimidade afirma que o sucesso e longevidade de uma empresa se relaciona com a habilidade dos gestores em criar valor e satisfazer os interessados.

Por meio de uma análise crítica, Van Bommel (2014) observa que o desequilíbrio entre os interesses das empresas e seus *stakeholders* é notável, sugerindo que pode ser difícil posicionar os Relatos Integrados como um compromisso legítimo e durável, pois esses não teriam a capacidade promover inteiramente os mecanismos de reconciliação entre esses atores da organização. Por outro lado, a legitimidade é uma das teorias apontadas pelo mesmo autor como os fatores motivadores para as empresas adotarem o Relato Integrado.

Outra teoria citada no estudo dos Relatos Integrados é a teoria da divulgação (Verrechia, 2001) que procuram explicar o fenômeno da divulgação das informações financeiras,

cuja premissa central é de que a entidade buscará divulgar informações favoráveis, ao mesmo tempo em que não evidenciará informações desfavoráveis.

Já o “*disclosure voluntário*” (divulgação voluntária) é a apresentação espontânea de informações que excedem as exigências e recomendações legais e representa uma escolha livre por parte dos gestores das organizações em divulgar informações adicionais para suprir as necessidades do processo decisório dos usuários dos relatórios financeiros (Meek, Robert, e Gray, 1995).

Maciel, Paula A. (2015), apresenta a evolução recente dos conceitos do Relato Integrado e a aplicação deste nas empresas brasileiras do programa piloto do IIRC, concluindo que, de uma maneira geral, os RI divulgados, em 2014, atendem aos temas exigidos pelo IIRC, com destaque para a qualidade das informações divulgadas, e um aumento significativo de gráficos e figuras em relação a anos anteriores.

2.5 Estrutura Conceitual do Relato Integrado

Aborda-se a seguir a estrutura conceitual do RI, proposta pelo IIRC, que pretende desenvolver uma estrutura de relatório globalmente aceita, na qual as organizações exponham de maneira clara, concisa e comparável suas estratégias, governança, desempenho e prospecções de riscos e oportunidades (IIRC, 2013), para fornecer uma representação mais holística, multidimensional e compreensível da organização.

Assim, os principais marcos do processo de criação do Relato Integrado estão identificados na figura a seguir:

Figura 1- Principais marcos da criação da estrutura de trabalho do relato integrado



Fonte: IIRC (2013).

Nessa linha de tempo, como se vê, teve como ápice a publicação, em 2013, do *Framework* (ver apêndice 1) que demonstra o processo de geração de valor, de forma a orientar e acelerar a adoção do Relato Integrado ao redor do mundo (IIRC, 2013).

Ainda em 2013, o IIRC identificou os Princípios Básicos do seu *Framework*, relativo a geração de valor (ver apêndice 2), do qual sintetiza-se que o ambiente externo, incluindo condições econômicas, mudanças tecnológicas, temas da sociedade e desafios ambientais, estabelece o contexto, no qual a organização atua. A missão e a visão abrangem a organização como um todo, identificando seu objetivo e sua intenção de maneira clara e concisa. No cerne da organização está seu modelo de negócios, que utiliza diversos capitais como inputs e, por meio de suas atividades empresariais, os converte em produtos (produtos, serviços, subprodutos e resíduos). As atividades e os produtos da organização levam a impactos em termos de efeitos sobre os capitais. A capacidade do modelo de negócios de se adaptar às mudanças (por exemplo, na disponibilidade, qualidade e acessibilidade dos inputs) pode afetar a viabilidade da organização em prazos mais longos. Os impactos são as consequências internas e externas (positivas e negativas) para os capitais, decorrentes das atividades empresariais e dos produtos da organização.

Ainda segundo o IIRC (2013), o monitoramento e a análise contínuos do ambiente externo, no contexto da missão e da visão da organização, identificam os riscos e as oportunidades relevantes à organização, sua estratégia e seu modelo de negócios. A estratégia da organização identifica como ela pretende minimizar ou gerenciar os riscos e maximizar as oportunidades. Estabelece os objetivos estratégicos e as estratégias para alcançá-los, que são implementadas através de planos de alocação de recursos. Uma organização precisa de informações sobre seu desempenho, o que envolve o estabelecimento de sistemas de mensuração e monitoramento para prover informações para a tomada de decisões. O processo de geração de valor não é estático; revisões frequentes de cada componente e suas interações com outros componentes, bem como o foco na perspectiva da organização levam à revisão e refinamento para melhorar todos os componentes.

O IIRC (2013), nessa divulgação, reconhece que o valor não é gerado apenas pela organização ou dentro dela, ele é: “influenciado pelo ambiente externo, criado por meio das relações com as partes interessadas e depende de diversos recursos” (ver apêndice 3).

O IIRC afirma que o valor gerado por uma organização ao longo do tempo se manifesta por meio de acréscimos, decréscimos ou transformações de capitais causados por atividades e produtos da organização, e esclarece que este valor possui dois aspectos inter-relacionados: gerado para a própria organização, o que permite retornos financeiros aos provedores de capital financeiro.

Por fim, o IIRC (2013) apresenta os sete Elementos de Conteúdo do RI (ver apêndice 4) vinculados uns aos outros e não mutuamente excludentes, e que são apresentados como perguntas, não como listas de verificação de divulgações específicas.

Essa estrutura de relatório, segundo o IIRC pretende também auxiliar as organizações a melhorarem a gestão de seus capitais financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social e de relacionamento e natural (descritos no apêndice 5) e fomentar a consciência sobre a responsabilidade corporativa e a interdependência entre eles, e assim enraizar o pensamento integrado nas suas estratégias e ações (IIRC, 2013).

Por fim, cabe considerar que Eccles e Saltzman (2011) apontam os benefícios da elaboração do Relato Integrado dividindo-os em três categorias: Benefícios internos - melhoria dos processos de decisão de alocação de recursos; das interações com acionistas e *stakeholders*; e a redução dos riscos envolvendo a imagem da empresa; Benefícios externos - melhorias de mercado decorrentes do fornecimento das principais informações ambientais, sociais e de governança da empresa, gerando ganhos em índices de sustentabilidade divulgados pela imprensa e garantindo que as informações não financeiras estão sendo reportadas de maneira precisa; Gestão dos riscos regulatórios - pela adoção de uma postura proativa na preparação para as regulamentações governamentais mais exigentes e para as exigências dos mercados de ações.

3. Análise dos elementos e conteúdo do Relato Integrado do MF à luz da estrutura conceitual prevista

Os resultados desta pesquisa são apresentados neste capítulo. Conforme descrito nos procedimentos metodológicos, é objeto desse estudo o Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda referente a 2017. O ministério pretendeu se utilizar do modelo de estrutura para elaboração do Relato Integrado do IIRC (2013) para formatar o conteúdo do seu relatório de prestação de contas daquele ano.

3.1 Elementos de Conteúdo do Relatório de Gestão do MF

Este tópico tem como objetivo descrever as informações constantes do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda, cotejando com os Elementos de Conteúdo do Modelo IIRC (2013), para, por meio de comparação de termos e conteúdo, identificando se os mesmos atendem ao modelo conceitual proposto.

Para tanto, foram criados os quadros sínteses do conteúdo do Relatório de Gestão do MF (inseridos nos apêndices 6 a 12), retratando as principais informações ali contidas, sendo um para cada Elemento de Conteúdo segundo a divisão proposta no modelo do IRCC (conforme detalhamento apresentado no apêndice 4).

3.1.1 Visão Geral Organizacional e Ambiente Externo

O Relatório do MF apresenta sua missão, a qual inclui a busca pelo desenvolvimento sustentável, a responsabilidade fiscal e social e o equilíbrio das contas públicas, como reportado no apêndice 6. Nesse sentido, o Relatório de Gestão também contemplou as informações sobre cultura, ética e valores da organização.

A esse respeito, o MF apresenta a visão da organização, retratando onde ela quer estar ou o que pretende atingir ao longo do tempo. Foram contempladas informações sobre cultura, ética e valores da organização. A estrutura operacional do MF e as suas principais atividades (divididas em 3 macroprocessos: Cadeia de Valor Integrada; Mapa Estratégico; Carteira de Projetos Estratégicos Corporativos) foram informadas de forma sintetizada, com referência aos documentos ou endereços eletrônicos com maiores detalhamentos.

Em relação ao ambiente externo e suas variáveis, o Relatório apontou que as questões macro e microeconômicas do ano de 2017 mostraram um ambiente desafiador em relação ao cenário econômico, devido à baixa expectativa do PIB, taxa de inflação e taxa de câmbio, elevação da despesa total primária do Governo Central com percentual do PIB, entre outros, tendo o Ministério apontado as medidas adotadas para mitigação dos efeitos dessas causalidades sobre os resultados econômicos das contas do país e mesmo das contas governamentais.

Dito isso, conclui-se que o Relatório de Gestão, no que se refere ao Elemento de Conteúdo “Visão Geral Organizacional e Ambiente Externo”, seguiu o modelo institucional previsto pelo IICR.

3.1.2 Governança

Para melhor analisar as informações sobre a governança, cabe destacar que a estrutura conceitual para RI propõe a resposta ao seguinte questionamento: “Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo?”.

Como destacando no apêndice 7, o Relatório de Gestão do MF informa suas principais práticas de governança corporativa, bem como seus órgãos de administração,

e apresenta a estrutura de liderança da organização, incluindo informações sobre suas habilidades, responsabilidades na gestão de risco do Ministério, dentre outros.

Ademais, como consta do apêndice 7, o MF destacou os mecanismos para lidar com questões de ética e integridade e ações para a direção estratégica da organização, e apresentou suas principais instâncias de controle, tanto interno como externo.

Porém, observa-se que não foram detalhados os processos específicos usados na tomada de decisão estratégica para estabelecer e monitorar a cultura da organização. Essas ações específicas tomadas pelos responsáveis pela governança foram retratadas em formato de “políticas gerais” ao longo do relatório.

Tal ausência, no entanto, não prejudica o valor do tema governança no MF, já que o Relatório de Gestão destaca, para além das informações anteriores, o estabelecimento legal e operacional de instâncias internas e externas de apoio à governança; o envolvimento e responsabilização de toda a alta administração do Ministério; a criação e o funcionamento de órgãos relacionados a governança, como, por exemplo, o Comitê Estratégico de Gestão.

Ademais, o Relatório expressa a estratégia ministerial de formulação das políticas transversais relativas aos temas: planejamento estratégico, tecnologia da informação e comunicações, pessoas, projetos, processos, riscos, custos, infraestrutura e comunicação institucional, voltados a temática governança.

3.1.3 Modelo de Negócios

O apêndice 8 traz sintetizadas informações sobre o modelo de negócios relatado no Relatório de Gestão do MF, no qual foram identificados seus principais elementos, com diagramas, figuras e desenhos, demonstrando a relevância do modelo para o planejamento estratégico em cada uma das cadeias de valor finalísticas do ministério.

Destaca também, para além dessas informações, os principais macroprocessos de negócio, os insumos e produtos gerados pelo ministério para a sustentação de seus processos finalísticos, sobretudo com relação a orçamento, pessoas e tecnologia da informação.

Contudo, verificou-se que o Relatório de Gestão não explicitou de forma clara o processo de geração de valor, tendo abordado o processo, mas sem fornecer explicações de como o valor é gerado e como os capitais são utilizados ou afetados pela ação do MF.

3.1.4 Riscos e Oportunidades

O apêndice 9 buscou identificar os principais riscos, oportunidades e impactos decorrentes da gestão ministerial inseridos no Relatório de Gestão.

As informações do Relatório a esse respeito constam principalmente em capítulo específico, intitulado “Gestão de Riscos e Controles Internos”, que reporta a unidade interna denominada “Frente de Gestão de Riscos do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda – PMIMF” como responsável pela gestão dos riscos decorrentes da atividade ministerial.

Ademais, observou-se a referência a proposta de modernização da gestão do ministério que pretende adotar uma “Política de Gestão de Riscos”, a ser conduzida de forma descentralizada por comitês específicos (Comitê Estratégico de Gestão e Comitê de Gestão de Riscos, Controle e Integridade), com a participação da Assessoria Especial de Controle Interno do MF.

O Relatório de Gestão esclarece que cada unidade interna fará abordagens customizadas dos riscos envolvidos em sua atividade, considerando os fatores impacto e probabilidade de ocorrência, para mitigar ou mesmo solucioná-los, subsidiando o processo de tomada de decisão e orientando a atuação do Ministério.

Os riscos são apontados no relatório no contexto de um cenário econômico desafiador (baixa expectativa do PIB, taxa de inflação e taxa de câmbio elevadas, aumento das despesas primárias do Governo Central com percentual do PIB, etc.), com destaque para termos como “risco fiscal”; “risco cambial”, “riscos de controle e integridade”, “riscos relacionados à carência de pessoal” e outros, restando caracterizada a observância do modelo de relatório proposto pelo IIRC.

3.1.5 Estratégia e alocação de recursos

O RI, no modelo proposto pelo IIRC, deve responder à pergunta: “para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá?” com informações sobre as estratégias que a organização estabeleceu para alcançar estes objetivos estratégicos e quais seus planos de alocação de recursos para implementar essa estratégia, além de ser capaz de apresentar suas realizações e os impactos almejados com tal planejamento.

No apêndice 10 consta, em síntese, de que forma o planejamento estratégico foi abordado no Relatório de Gestão, deixando evidente sua prioridade no âmbito do Ministério, como demonstra a abordagem dessa temática em três elementos de planejamento (cadeia de valor; mapa estratégico; e a carteira de projetos estratégicos), que enfatiza o grau de inserção e completude do tema exposto no Relatório de Gestão.

Ademais, o Relatório de Gestão expõe que o “ciclo de planejamento estratégico” ocorre com a integração, envolvimento e participação das unidades internas, inclusive com a atualização e revisão de elementos importantes como a missão e visão da instituição e redesenho das diretrizes estratégicas.

Nesse sentido, novamente se observa a observância do modelo de relatório integrado sendo seguido pelo Ministério.

3.1.6 Desempenho

As informações sintetizadas sobre o desempenho do Ministério constam do apêndice 11, cujo elemento de conteúdo propõem-se a responder à questão “até que ponto a organização já alcançou seus objetivos estratégicos para o período e quais são os impactos no tocante aos efeitos sobre os capitais?”.

Nesse sentido, o Relatório de Gestão traz um tópico específico sobre a conformidade e eficiência da gestão Ministerial, apresentando informações sobre a gestão orçamentária e financeira (com quantitativos, metas e indicadores alcançados); dados e informações sobre o quantitativo de pessoal; como foram geridas as licitações e contratos do Ministério, além de informações sobre a gestão de tecnologia da informação e informações sobre a gestão patrimonial.

Constam ainda informações contábeis consolidadas das contas do Ministério e ainda informações relevantes sobre o desempenho alcançado na execução orçamentária, financeira e operacional.

Não obstante, observou-se a ausência, no Relatório de Gestão, de uma avaliação sobre o desempenho passado, cotejando com o atual momento retratado no relatório (exercício de 2018), assim como não foi observada a presença de um comparativo entre os aspectos positivos e negativos da gestão dos seus capitais (financeiro, intelectual, humano, social e de relacionamento), de forma clara e sistematizada. O que se notou é que algumas dessas tais informações (comparação com o desempenho passado e comparativo entre aspectos positivos e negativos) foram ofertadas de forma esparsa por todo o Relatório de Gestão.

Assim, ainda que tenha farta informação estruturada sobre o “desempenho” do Ministério no Relatório de Gestão, ficou aquém do esperado no modelo de RI previsto pelo IIRC, dado que não constam informações sistematizadas no texto sobre a utilização dos capitais na estratégia do ministério, e também pela ausência de comentários sobre como ocorreu a adequação do seu modelo de negócios e sua estratégia ao ambiente externo e aos riscos e às oportunidades enfrentados pelo Ministério.

3.1.7 Perspectiva

O apêndice 11 sintetiza o conteúdo no Relatório de Gestão sobre os desafios e as incertezas que o Ministério enfrentará no futuro.

O Relatório de gestão aponta o cenário interno como desafiador, em função das crises econômicas há anos enfrentadas pelo Brasil, decorrentes, entre diversas causas e circunstâncias, do desequilíbrio das contas públicas que é apontado pelo ministério como uma de suas principais “missões institucionais”.

Outro desafio apresentado é a necessidade da continuidade da agenda de reformas constitucionais da previdência, tributária e econômicas, entre outras, para consolidar a recuperação da economia e garantir um ambiente macroeconômico sólido, capaz de enfrentar as constantes oscilações econômicas do ambiente internacional.

Assim, nesse sentido, e ao longo do Relatório de Gestão, o ministério aponta mudanças a serem perseguidas, como por exemplo na consolidação do chamado “teto de gastos públicos”, e ressalta a importância de atuação ministerial no convencimento de outros atores políticos (notadamente o Congresso Nacional) para melhor êxito no enfrentamento das dificuldades econômicos-sociais do país.

Assim, o Relatório de Gestão fornece informações fundamentadas em análises sólidas e transparentes sobre as expectativas do ministério quanto ao ambiente externo que provavelmente enfrentará.

Restou, no entanto, melhor discorrer no Relatório de Gestão sobre as respostas previstas para enfrentar esses desafios e incertezas, com a propositura proativa de medidas eficazes para enfrentar as contingências e crises que podem surgir, e assim, contemplar plenamente o previsto no modelo de RI.

3.2 Avaliação do atendimento aos “Princípios Básicos” que sustentam a preparação e apresentação de um RI

Ademais, foi avaliada o atendimento dos Princípios Básicos do Modelo IIRC (apêndice 2) pelo Relatório de Gestão do MF, numa leitura mais global, visando obter a aderência e satisfação desses princípios gerais na confecção do relatório.

3.2.1 Foco estratégico e orientação para o futuro

Observa-se que o Relatório de Gestão do MF oferece uma visão da estratégia do Ministério, revelada na adoção de diretrizes do planejamento estratégico institucional,

formatado em diversos níveis de planejamento (Planejamento Estratégico do Governo Federal; do Ministério da Fazenda; e dos órgãos ministeriais individualmente), e culminando com o funcionamento do “macroprocesso de planejamento estratégico integrado”, formal, cíclico e anual, representados pela criação dos produtos principais desse planejamento estratégico: a “Cadeia de Valor Integrada”; o “Mapa Estratégico”; e a “Carteira de Projetos Estratégicos Corporativos”.

3.2.2 Conectividade da informação

Esse princípio prevê que o relatório integrado deve mostrar uma “imagem holística”, ou seja, deve destacar a interrelação entre fatos que afetam a geração de valor ao longo do tempo.

No caso do Relatório de Gestão, ficou evidente a contextualização social, financeira e governamental de forma conexa a temática da economia do setor público e sua relação com o setor econômico privado nacional.

O Relatório preserva a inseparabilidade de governança, estratégias e sustentabilidade institucional, conectando-as e com os diversos fatores e perspectivas que influenciam no desenvolvimento das ações e programas governamentais pelo ministério.

3.2.3 Relação com partes interessadas

Seguindo tal Princípio, o relatório integrado deve prover uma visão da natureza e da qualidade das relações que a organização mantém com seus principais *stakeholders* (partes interessadas), incluindo como e até que ponto a organização compreende e considera a opinião desses, e responde aos seus interesses.

Nesse sentido, o Relatório de Gestão considera que a sociedade, o governo e o “mercado” são os *stakeholders* e, ao mesmo tempo, atores que influem nos macroprocessos do “negócio” do MF, que é, por definição, uma organização pública da Administração Direta do Poder Executivo Federal.

Assim, o Relatório de Gestão promove as ações, processos internos e resultados alcançados pelo Ministério, no sentido que as “partes interessadas” os enxerguem como “serviços prestados”, o que concorre para que o Princípio relacionado seja alcançado no relatório.

Não obstante, para atender plenamente a esse Princípio, o Ministério deveria incorporar ao seu relatório um processo de consulta ou pesquisa com às citadas “partes interessadas”, para definição e avaliação dos registros ali realizados, ou, ao menos, para

entender a relevância das abordagens adotadas para os *stakeholders* referidos e assim atingi-los mais adequadamente e corresponder aos seus interesses e necessidades.

3.2.4 Materialidade

Esse Princípio prevê que um RI deve divulgar informações sobre assuntos que afetam, de maneira significativa, a capacidade de uma organização de gerar valor, e assim minimizando o efeito da discricionariedade dos gestores na apresentação das informações. Ademais, o Princípio da Materialidade incentiva os gestores a divulgarem tanto informações positivas quanto negativas no RI.

Nesse sentido, o Relatório de Gestão, até por força dos mandatos legais que recaem sobre o processo de “prestação de contas” governamentais (normas dos órgãos de controle, notadamente TCU e Controladoria Geral da União - CGU), deve compulsoriamente apresentar prova da materialidade dos conteúdos presentes no Relatório de Gestão.

3.2.5 Concisão

O Princípio da Concisão consiste na apresentação adequada e suficiente de informações no RI, de forma a permitir ao leitor entender a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da organização, sem se preocupar com informações menos relevantes.

Nesse aspecto, o Relatório de Gestão apresentou informações condizentes com esse Princípio, incluindo elementos visuais (desenhos, figuras, gráficos) que representam adequadamente os temas, números e indicadores mais relevantes do Relatório, proporcionando uma leitura e análise rápida e consistente, além de visualmente agradável (quando considerados textos e tabelas extremamente longos e enfadonhos para o leitor), sem perder a fidedignidade do conteúdo necessário à prestação de contas.

3.2.6 Confiabilidade e completude

Para ser confiável e completo, um relatório integrado deve abranger todos os temas materiais, tanto positivos quanto negativos, de maneira equilibrada e isento de erros significativos.

O Relatório de Gestão se mostrou confiável na medida em que apresentou informações robustas sobre seus mecanismos e sistemas internos de controle e assecuração, representando por diversas camadas de controle (instancias internas das unidades,

assessoria de controle interno, comitês de riscos, e outros), bem como, demonstrou contar com o exame constante e continuado de agentes externos e independentes (CGU e TCU) para sua aprovação.

Também foi observado que o Relatório de Gestão adotou o Princípio de Completude ao trazer informações abrangentes, ainda que concisas, contemplando todo o conteúdo previsto nos normativos e orientações técnicas dos órgãos de controle relacionados.

3.2.7 Coerência e comparabilidade

Para atender a este Princípio, as informações devem ser apresentadas em bases coerentes e de maneira a permitir uma comparação com outras organizações.

Nesse sentido, ainda que tenha coerência e consistência, as informações do Relatório de Gestão do MF carecem de comparabilidade ao longo do tempo em relação aos relatórios de gestão de exercícios anteriores, em função, principalmente, dos diferentes tipos de estrutura e diretrizes para confecção desses relatórios.

4. Considerações Finais

Da análise do conteúdo do Relatório de Gestão do MF, cotejado com os elementos utilizados na estrutura para elaboração do Relato Integrado do IIRC (2013), conclui-se que esse relatório atendeu ao previsto no modelo conceitual, ainda que existam lacunas e necessidade de melhorias.

Merece destaque a relevância, no relatório, de informações conectadas sobre as estratégias do Ministério, focadas no planejamento estratégico, com a criação de instrumentos e processos consistentes de execução (Cadeia de Valor Integrada; Mapa Estratégico; e a Carteira de Projetos Estratégicos).

Num outro aspecto, o relatório observou, de forma geral, aos temas que compõem o *Framework* do RI, destacando-se a qualidade das informações divulgadas, inclusive pela presença de bem elaborado projeto gráfico, com significativo número de desenhos, gráficos e figuras.

No entanto, a principal deficiência revela-se na exposição insuficiente da geração de valor e seus impactos sobre os capitais do Ministério, os quais são apresentados de forma dispersa no relatório, de maneira isolada e desconectada, faltando informações sobre como cada capital é obtido dentro de sua “cadeia de valor” específica.

Existe, também, a necessidade de melhorar o detalhamento dos processos específicos usados na tomada de decisão estratégica para estabelecer e monitorar a cultura da organização.

Noutro aspecto avaliado, observou-se que a prestação de contas objeto desse estudo atende aos Princípios Básicos do Modelo IIRC na apresentação do relatório (foco estratégico, conectividade de informação, relação com as partes interessadas, materialidade, concisão, confiabilidade e completude), necessitando de mínimos ajustes para se configurar ao modelo proposto, tais como, melhorar a relação com os *stakeholders* (sociedade, governo e “mercado”), considerando sua receptividade e contemplando seus interesses na elaboração do relatório, e envidar esforços para promover a comparabilidade das informações e dados constantes do atual relatório com outros elaborados ao longo do tempo.

Diante do resultado apresentado neste estudo, pode-se afirmar que a adoção do modelo de Relato Integrado pela Administração Pública tem o potencial de ser uma revolução na prestação de contas das ações governamentais, caso tenha êxito a promoção da concepção do modelo de RI na confecção dos relatórios de gestão governamentais, com foco no pensamento integrado e no processo de criação de valor público para a sociedade; com a adequada divulgação de estratégias, riscos e desempenhos futuros previstos; e os impactos decorrentes nos capitais relacionados (financeiro, humano, intelectual, social e natural).

O pleno sucesso dessa empreitada de transformação dos relatórios de gestão será alcançado se toda essa gama de informações for transmitida em uma linguagem acessível, visualmente agradável, e de fácil entendimento às partes interessadas: o próprio governo e a sociedade em geral.

Referências

ALVES, N.J.F., SILVA, L.B., KASSAI, J. R., e Ferreira, H.M.G. (2016). **Como a informação financeira evidencia a criação de valor no Relato Integrado**. Anais do V SINGEP-Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade, São Paulo, Brasil, 2016.

BORGES, F. H.; TACHIBANA, W. K. **A evolução da preocupação ambiental e seus reflexos no ambiente dos negócios: uma abordagem histórica**. In: XXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Anais. p.5235–5242, 2005. Porto Alegre.

BOYNTON, WILLIAM C.; JOHNSON, RAYMOND N.; KELL, WALTER G. **Auditoria**. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão 1 a 6/1994 e pelas Emendas Constitucionais 1/1992 a 99/2017**.

. **Lei 8.443. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. julho de 1992.**

. **Lei Complementar nº 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. maio de 2000.**

. Ministério da Fazenda. **Relatório de Gestão de 2017**. Março de 2018.

CARVALHO, L. N.; KASSAI. **O futuro da governança corporativa: desafios e novas fronteiras**. São Paulo, Saint Paul, 2013.

CEZÁRIO, MARLEI DE SOUSA. **Prestação de contas do Presidente da República: uma análise da eficácia do processo de comunicação do Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União ao Congresso Nacional - período 1989 a 1995**. Brasília: UnB, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, 1997. (Dissertação mestrado).

COOK, JONH WILLIAM; WINKLE, GARY M. **Auditoria: filosofia e técnica**. São Paulo: Saraiva, 1979.

CZESNAT, O. Aline; MACHADO, N. Denise Del Prá. **Legitimação na evidenciação de informações socioambientais entre as empresas de telecomunicações listadas na Bovespa**. Revista Base da UNISINOS, Rio Grande do Sul, 2012.

DRUCKMAN, P. (2013), **Integrated reporting – what is it – and what is not: an interview with Paul Druckman**, disponível em <<https://drcaroladams.net/integrated-reporting-what-it-is-and-is-not-an-interview-with-paul-druckman/>>. Acesso em 18/12/2018.

ECCLES, R. G.; SALTZMAN, D. **Achieving Sustainability Through Integrated Reporting**. *Stanford Social Innovation Review*, p. 51 – 61, 2011.

FRÍAS-ACEITUNO, J. V.; RODRÍGUEZ-ARIZA, L.; GARCÍASÁNCHEZ, I. M. **Is integrated reporting determined by a country's legal system? An exploratory study**. *Journal of Cleaner Production*, v. 44, p. 45–55, 2013. Elsevier Ltd. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652612006506>>. Acesso em: 01/11/2018.

GASPARINO, M. F.; RIBEIRO, M. DE S. **Análise de relatórios de sustentabilidade, com ênfase na GRI: comparação entre empresas do setor de papel e celulose dos EUA e Brasil**. *RGSA – Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 1, n. 1, p. 102–115, 2007.

GRI - GLOBAL REPORTING INITIATIVE. **G4 Diretrizes para Relato de Sustentabilidade: princípios para relato e conteúdo padrão**. Amsterdam, 2013 (edição da tradução em português brasileiro), 2015, disponível em <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=1732112>. Acesso em: 15/12/2018.

GRUPO DE ESTUDOS REPORT SUSTENTABILIDADE. **Relato Integrado – Perspectiva Brasileira**, São Paulo, 2018. Obtido em <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=1813664> Acesso em: 15/12/2018.

IIRC BRASIL. **Apresentação Institucional - Relato Integrado**. Disponível em: <<http://integratedreporting.org/>>. Acesso em: 11/11/2018.

IIRC. **INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL**. IIRC, 2013, disponível em <<http://www.theiirc.org/about/>>. Acesso em: 20/11/2018.

. Consultation draft of the international <IR> Framework. **A ESTRUTURA INTERNACIONAL PARA RELATO INTEGRADO**. Disponível em: <http://www.relatointegradobrasil.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=55219/>. Acesso em: 11/11/2018.

JENSEN, J. C.; BERG, N. **Determinants of Traditional Sustainability Reporting Versus Integrated Reporting. An Institutional Approach**. *Business Strategy and the Environment*, v. 21, n. November 2011, p. 299–316, 2012. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1002/bse.740>>. Acesso em: 02/12/2018.

KPMG. **KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2005**. Amsterdam, 2005.

_____. **KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2008**. Amsterdam, 2008.

_____. **KPMG. The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2013**. Amsterdam, 2013.

MACIEL, PAULA A. **Relato Integrado: Análise da evolução da estrutura conceitual e sua aplicação nos relatórios das empresas no Brasil**. UFRJ, 2015.

MANNARINO, ROSANNE P. **Prestação de Contas do Governo da República. Para quem? A Sociedade Brasileira?**. UnB/TCU, 2006.

MEEK; GARY K., ROBERTS, CLARE B., GRAY, SIDNEY J. **Factors Influencing Voluntary Annual Report Disclosures by U.S., U.K. and Continental European Multinational Corporations**. Journal of International Business Studies. 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/155561?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 01/02/2019.

MORAIS, C.M., ZEVEVICOSKI, G.A., FERRAREZI, J., GEHLEN, (2017). **Produção acadêmica brasileira no contexto dos relatórios de sustentabilidade: uma análise bibliométrica**. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, 2017.

PEDERIVA, João Henrique. **Accountability, Constituição e Contabilidade**. Brasília; Revista de Informação Legislativa, ano 35, n.º 40, p. 17-39, out-dez 1988.

SALGADO, B. S. F., ALMEIDA, K. L., BIANCHI, M. A., PAULON, F. G., FERNANDES, G. H. **Como a adoção do Relato Integrado gera valor para o Stakeholder acionista**. ENGEMA, 2017. SEMEC/TCU. Relatório de Gestão na forma de Relato Integrado. TCU, 2018.

SIERRA-GARCÍA, L.; ZORIO-GRIMA, A.; GARCÍA-BENAU, M. A. **Stakeholder Engagement, Corporate Social Responsibility and Integrated Reporting: An Exploratory Study**. Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 2013. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1002/csr.1345>>. Acesso em: 04/12/2018.

SPECK, BRUNO W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STUBBS, W., HIGGINS, C. (2014). **Integrated Reporting and internal mechanisms of change**. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2014.

TANNURI, G. **Indicadores de desempenho ambiental evidenciados nos relatórios de sustentabilidade: uma análise à luz de atributos de qualidade, 2013**. Universidade Federal de Santa Catarina.

Tribunal de Contas da União - TCU. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2010.

. TCU. **Instrução Normativa TCU 63/2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da Administração Pública Federal**. TCU, 2010.

. TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração**. Brasília: TCU, 2014.

. TCU. **Decisão Normativa TCU 161/2017. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão e demais informações referentes à prestação de contas do exercício de 2017, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação.** TCU, 2017.

. TCU. **Decisão Normativa TCU 170/2018. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação.** TCU, 2018.

. TCU. **Proposta de adaptação, para o setor público, da Estrutura Internacional para Relato Integrado, TC 023.492/2018-0.** TCU, 2018.

VAN BELLEN, HANS MICHEL. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 253 p.

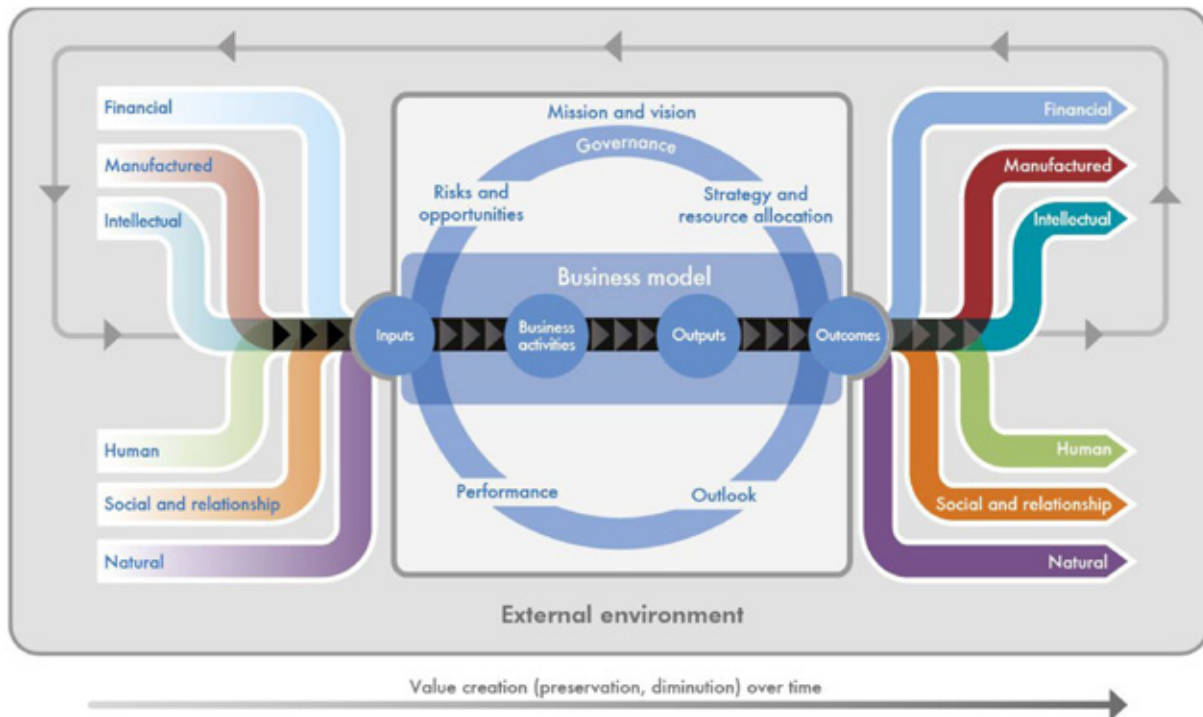
VAN BOMMEL, K. **Towards a legitimate compromise? An exploration of Integrated Reporting in the Netherlands.** Accounting, Auditing & Accountability Journal, 2014.

VERRECCHIA; ROBERT E. **Essays on Disclosure.** JAE Rochester Conference April 2000. 2001. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/b/sol3/papers.cfm?abstract_id=276699>. Acesso em: 01/02/2019.

VILLIERS; RINALDI; UNERMAN. **The Influence of Integrated Reporting on Business Model and Strategy Disclosures.** 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/325987708_Sukhari_A_De_Villiers>. Acesso em: 07/03/2019.

Apêndices

1 - Framework do RI



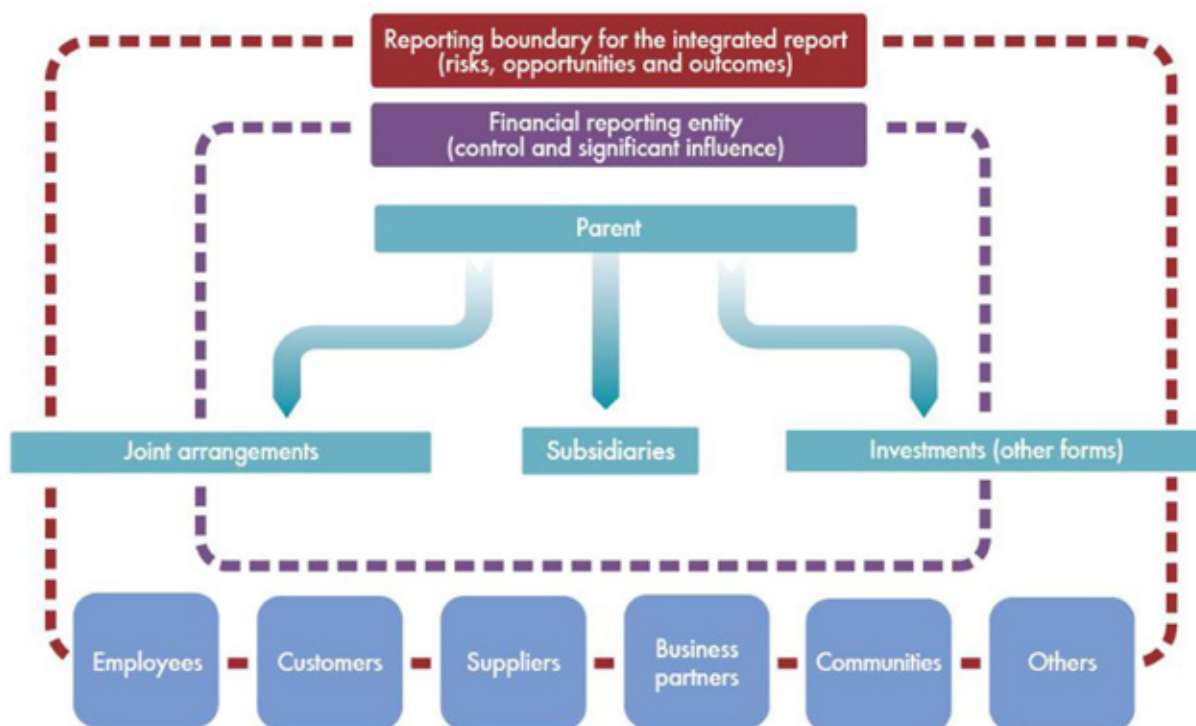
Fonte: International Integrated Reporting Council Brasil (2013).

2 - Princípios Básicos que sustentam a preparação e apresentação de um RI

- a. Foco estratégico e orientação para o futuro: deve oferecer uma visão da estratégia da organização e como ela se relaciona com a capacidade que a organização tem de gerar valor em curto, médio e longo prazo, bem como com seu uso e seus impactos sobre os capitais.
- b. Conectividade da informação: deve mostrar uma imagem holística da combinação, da interrelação e das dependências entre os fatores que afetam a capacidade da organização de gerar valor ao longo do tempo.
- c. Relações com partes interessadas: Um relatório integrado deve prover uma visão da natureza e da qualidade das relações que a organização mantém com suas principais partes interessadas, incluindo como e até que ponto a organização entende, leva em conta e responde aos seus legítimos interesses e necessidades.

- d. **Materialidade:** Um relatório integrado deve divulgar informações sobre assuntos que afetam, de maneira significativa, a capacidade de uma organização de gerar valor em curto, médio e longo prazo.
- e. **Concisão:** Um relatório integrado deve ser conciso, incluindo contexto suficiente para entender a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da organização, sem se preocupar com informações menos relevantes.
- f. **Confiabilidade e completude:** Um relatório integrado deve abranger todos os temas materiais, tanto positivos quanto negativos, de maneira equilibrada e isento de erros significativos, devendo estar presentes a confiabilidade (que aumenta com mecanismos e sistemas internos robustos de controle e assurance externa e independente), o equilíbrio e a completude.
- g. **Coerência e comparabilidade:** As informações em um relatório integrado devem ser apresentadas: Em bases coerentes ao longo do tempo; e de maneira a permitir uma comparação com outras organizações na medida em que seja material para a capacidade da própria organização de gerar valor ao longo do tempo.

3 - Entidades/partes interessadas na determinação dos limites de relatório



Fonte: International Integrated Reporting Council Brasil (2013).

4 - Elementos de Conteúdo do RI

Elemento de Conteúdo	Pergunta que pretende responder	Informações abrangidas (resumidas e exemplificadas)
Visão geral organizacional e ambiente externo	O que a organização faz e quais são as circunstâncias em que ela atua?	Identifica a missão e a visão de uma organização, fornecendo o contexto essencial ao identificar temas como: A Organização: composição acionária e estrutura operacional; principais atividades e mercados; panorama competitivo e posicionamento no mercado, levando em conta fatores como a ameaça de novos concorrentes, produtos ou serviços substitutos; a posição na cadeia de valor; as principais informações quantitativas (tais como, o número de empregados, receita e o número de países em que a organização atua), destacando, em particular, as mudanças significativas em períodos anteriores, e outros. O Ambiente Externo: Fatores significativos que afetam o ambiente externo incluem aspectos do contexto legal, comercial, social, ambiental e político, que afetam a capacidade que a organização tem de gerar valor em curto, médio e longo prazo. Os interesses e necessidades legítimos das principais partes interessadas, Forças do mercado, tais como pontos fortes e fracos dos competidores e demanda de clientes.
Governança	Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo?	Oferece uma visão sobre: a estrutura de liderança da organização, incluindo as habilidades e a diversidade (por exemplo: a variedade de formação, gênero, competência e experiência) dos responsáveis pela governança e se as exigências regulatórias influenciam o design da estrutura de governança; os processos específicos usados na tomada de decisão estratégica, e para estabelecer e monitorar a cultura da organização, incluindo sua atitude em relação a risco e mecanismos para lidar com questões de ética e integridade; as ações específicas tomadas por responsáveis pela governança para influenciar e monitorar a direção estratégica da organização e sua abordagem de gestão de risco; como a cultura, ética e valores da organização se refletem nos capitais que ela usa e afeta, incluindo suas relações com as principais partes interessadas; a responsabilidade que os responsáveis pela governança assumem para promover e facilitar a inovação; Como o sistema de compensação e incentivos está vinculado à geração de valor em curto, médio e longo prazo, e como este sistema está ligado à forma como a organização usa e afeta os capitais.

<p>Modelo de negócios</p>	<p>Qual é o modelo de negócios da organização?</p>	<p>Demonstra o modelo de negócios (identificação explícita dos principais elementos do modelo de negócios com um diagrama demonstrando sua relevância para a organização; identificação de partes interessadas, partes críticas e outras; ligação com outros Elementos de Conteúdo, tais como estratégia, riscos e oportunidades, bem como o desempenho) é seu sistema de transformação de insumos (que tenham um impacto material sobre a capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo) através de suas atividades empresariais (como a organização se diferencia no mercado), em produtos (os principais produtos e serviços de uma organização) e impactos (internos: clima organizacional, reputação da organização, receitas e fluxos de caixa; externos: satisfação dos clientes, pagamentos de taxas e tributos, lealdade à marca, efeitos sociais e ambientais; positivos (que levam a um aumento líquido nos capitais e, portanto, criam valor) e negativos (que levam a um decréscimo líquido nos capitais e, portanto, reduzem valor).</p>
<p>Riscos e oportunidades</p>	<p>Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade que a organização tem de gerar valor em curto, médio e longo prazo, e como a organização lida com eles?</p>	<p>Identifica os principais riscos e oportunidades específicos da organização, incluindo os relacionados ao impacto que a organização exerce sobre e a disponibilidade, qualidade e acessibilidade contínuas de capitais relevantes em curto, médio e longo prazo. Inclui a avaliação, pela organização, da probabilidade de que o risco ou a oportunidade ocorram e a magnitude de seu efeito, caso isto aconteça. Isto inclui levar em consideração as circunstâncias específicas que levariam à ocorrência do risco ou da oportunidade, bem como as medidas específicas tomadas para minimizar ou gerenciar os principais riscos ou para gerar valor a partir das principais oportunidades, incluindo a identificação dos objetivos estratégicos, as estratégias, políticas e metas associados.</p>
<p>Estratégia e alocação de recursos</p>	<p>Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá?</p>	<p>Identifica os objetivos estratégicos da organização em curto, médio e longo prazo; as estratégias que ela estabeleceu ou pretende implementar para alcançar estes objetivos estratégicos; seus planos de alocação de recursos para implementar sua estratégia; como ela pretende medir as realizações e os impactos almejados em curto, médio e longo prazo. Pode incluir as principais características e conclusões sobre o engajamento das partes interessadas que foram utilizadas para formular a estratégia e os planos de alocação de recursos.</p>

Desempenho	Até que ponto a organização já alcançou seus objetivos estratégicos para o período e quais são os impactos no tocante aos efeitos sobre os capitais?	Apresenta os indicadores quantitativos sobre metas, riscos e oportunidades, explicando sua relevância, suas implicações, bem como os métodos e premissas utilizados na sua compilação; os efeitos da organização (positivos e negativos) sobre os capitais, incluindo os efeitos relevantes sobre capitais ao longo da cadeia de valor; o estado dos relacionamentos com as principais partes interessadas e como a organização atende aos legítimos interesses e necessidades das principais partes interessadas os vínculos entre o desempenho passado e atual e entre o desempenho atual e as perspectivas da organização. Pode ser relevante para a discussão do desempenho incluir situações, em que as regulamentações têm um efeito significativo sobre o desempenho (p. ex. restrições sobre as receitas decorrentes da fixação regulatória de taxas) ou a não conformidade pela organização com leis e regulamentações podem afetar suas operações de maneira significativa.
------------	--	---

Perspectiva	Quais são os desafios e as incertezas que a organização provavelmente enfrentará e quais são as potenciais implicações para seu modelo de negócios e seu desempenho futuro?	Previsão de mudanças ao longo do tempo, fornecendo informações fundamentadas em análises sólidas e transparentes sobre: As expectativas da organização quanto ao ambiente externo que ela provavelmente enfrentará no curto, médio e longo prazo; como isto afetará a organização; como a organização está atualmente equipada para responder aos desafios e incertezas críticos que podem surgir.
-------------	---	--

5 – Definições sobre Capitais

Capital	Descrição
Financeiro	Conjunto de recursos que está disponível a uma organização para ser utilizado na produção de bens ou na prestação de serviços e é obtido por meio de financiamentos, tais como dívidas, ações ou subvenções, ou gerado por meio de investimentos.
Manufaturado	Objetos físicos manufaturados (diferentes de objetos físicos naturais) disponíveis a uma organização para uso na produção de bens ou na prestação de serviços, incluindo: prédios; equipamentos; infraestrutura (tais como estradas, portos, pontes e plantas para o tratamento de esgoto e água). Capital manufaturado é, muitas vezes, gerado por outras organizações, mas inclui ativos fabricados pela organização relatora para venda, ou quando retidos, para uso próprio.
Intelectual	São intangíveis organizacionais baseados em conhecimento, entre eles: propriedade intelectual, tais como patentes, direitos autorais, software, direitos e licenças; capital organizacional, tais como conhecimento tácito, sistemas, procedimentos e protocolos.

Humano	As competências, habilidades e experiência das pessoas e suas motivações para inovar, incluindo: seu alinhamento e apoio à estrutura de governança, ao gerenciamento de riscos e aos valores éticos; a capacidade de entender, desenvolver e implementar a estratégia de uma organização; lealdade e motivação para melhorar processos, bens e serviços, incluindo a capacidade de liderar, gerenciar e colaborar.
Social e de Relacionamento	As instituições e os relacionamentos dentro e entre comunidades, grupos de partes interessadas e outras redes, e a capacidade de compartilhar informações para melhorar o bem-estar individual e coletivo. O capital social e de relacionamento abrangem: padrões compartilhados, bem como valores e comportamentos comuns; relacionamentos com as principais partes interessadas e a confiança e compromisso que uma organização desenvolve e procura construir e proteger com as partes interessadas externas; intangíveis associados com a marca e reputação desenvolvidas por uma organização; licença social para a organização operar.
Natural (ou Da Natureza)	Todos os recursos ambientais renováveis e não renováveis e processos ambientais que fornecem bens ou serviços que apoiam a prosperidade passada, presente e futura de uma organização. Inclui: água, terra, minerais e florestas; biodiversidade e a qualidade do ecossistema.

Fonte: Adaptado de International Integrated Reporting Council Brasil (2013).

6 - Visão Geral Organizacional e Ambiente Externo

Pergunta relacionada	“O que a organização faz e quais são as circunstâncias em que ela atua?”
Divisões	Informações constantes do Relatório de Gestão do MF
Organização	“O Ministério da Fazenda é um órgão público da Administração Direta e há duas formas principais de perceber sua organização: uma visão hierárquica-funcional, a partir do entendimento da sua Estrutura Regimental e Organograma, e uma visão transversal, a partir do entendimento dos seus macroprocessos de negócio, organizados na forma da sua Cadeia de Valor Integrada. Essas duas visões matriciais são diretamente relacionadas, complementares e fundamentais para que se dê plena observância ao princípio da legalidade ao discutir-se planejamento estratégico nessa organização.”
Missão	“Formular e gerir políticas econômicas e previdenciárias para o desenvolvimento sustentável com justiça fiscal e social e equilíbrio intertemporal das contas públicas.”
Visão	“Ser reconhecido pela eficiência na formulação e implementação de políticas econômicas, tributárias e previdenciárias orientadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável e à maior inserção do país no cenário internacional, a partir de uma atuação integrada.”

Cultura, Ética e Valores	São chamadas Diretrizes Transversais: “Promover o aumento da produtividade dos órgãos do MF, com foco na melhoria da gestão e controle institucional. Garantir qualidade, aprofundamento e tempestividade da análise jurídica, fortalecendo a tomada de decisão. Aperfeiçoar os mecanismos de comunicação e de relacionamento institucional. Aperfeiçoar as políticas de retenção, alocação e desenvolvimento do quadro de servidores. Aprimorar a alocação dos recursos orçamentários e melhorar o gasto do MF. Aumentar a capacidade de atendimento das demandas estratégicas de TIC. Buscar maior eficiência na alocação dos espaços físicos. Fortalecer as ações de programas de educação financeira, fiscal e previdenciária.”
Composição acionária	Não se aplica
Estrutura operacional	Ver Figura 06 – Organograma do Ministério da Fazenda (pág. 20) “Há um processo histórico e contínuo de revisão da Estrutura Regimental e, portanto, das competências dos órgãos públicos da administração, o que muitas vezes acontece no contexto das reformas administrativas. Para fins desta prestação de contas, há que se destacar a reforma administrativa empreendida nos anos de 2016 e 2017, que trouxe para o Ministério da Fazenda novas competências, sobretudo no que tange à formulação de políticas previdenciárias, e incorpora à sua Estrutura Regimental a Secretaria de Previdência (SPREV), o Conselho Nacional de Previdência (CNPS), o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), o Conselho de Recursos da Previdência Complementar (CRPC) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV). O Decreto nº 9.003, de 13/03/2017, aprovou, dentre outras coisas, a Estrutura Regimental e definiu as competências do Ministério da Fazenda e dos seus órgãos integrantes. O Decreto de Estrutura é regulamentado e detalhado nos Regimentos Internos dos diversos órgãos fazendários, disponíveis nos seus respectivos sítios na Internet, que podem ser acessados a partir de www.fazenda.gov.br . Como uma limitação de escopo, embora algumas Entidades Vinculadas ao Ministério da Fazenda venham a ser referenciadas nesta prestação de contas, é preciso esclarecer que aquelas organizações produzirão relatórios próprios.”

Principais Atividades

“O macroprocesso de planejamento estratégico integrado do Ministério da Fazenda é formal, cíclico, anual e gera como resultado alguns produtos e subprodutos, dentre os quais se destacam: 1. Cadeia de Valor Integrada; 2. Mapa Estratégico; e 3. Carteira de Projetos Estratégicos Corporativos. (...)A figura abaixo apresenta a identificação, os órgãos que atuam e o valor gerado em cada uma das cadeias de valor finalísticas do Ministério da Fazenda.

Cadeia de Valor Finalística	Órgãos	Valor Gerado
1. Gestão Integrada das Políticas Econômicas e Previdenciárias	CONFAZ, PGFN, PREVIC, RFB, SAIN, SEAE, SPE, SPREV, STN e SUSEP	Desenvolvimento econômico e sustentabilidade previdenciária
2. Gestão dos Créditos da Fazenda Pública	PGFN, RFB e STN	Arrecadação federal
3. Prevenção e Solução de Litígio Tributário	CARF, PGFN e RFB	Segurança jurídica e redução do litígio tributário
4. Gestão fiscal e financiamento público	ESAF, PGFN, PREVIC, RFB, SAIN, SPE, SPREV, STN	Equilíbrio fiscal e transparência das contas públicas
5. Desenvolvimento e proteção dos mercados regulados	COAF, CMN, CVM, CNSP, CRSFN, CR- SNSP, ESAF, PREVIC, SEAE e SUSEP	Solidez, equilíbrio e eficiência dos mercados
6. Negociação Internacional, Comércio Exterior e Integração Regional	COAF, PGFN, RFB, SAIN, SEAE, SPE, SPREV, STN, SUSEP,	Inserção do Estado Brasileiro no cenário internacional, fortalecimento do comércio exterior e proteção à sociedade
7. Desenvolvimento e Sustentabilidade da Previdência Social	ESAF, PGFN, RFB, SPREV e STN	Proteção social

No Mapa Estratégico (constante do Relatório – pág. 16) constam as informações da Missão, da Visão e das Diretrizes Estratégicas (objetivos estratégicos) do Ministério da Fazenda para o período 2017-2020, organizadas e alinhadas às cadeias de valor finalísticas do MF. Os Projetos Estratégicos Corporativos são diretamente associados às Diretrizes Estratégicas e devem ser entendidos como ações estruturadas de intervenção em macroprocessos de negócio para fins de melhoria da gestão, aumento da eficiência, inovação e/ou desburocratização, com foco em resultados. São iniciativas propostas pelos órgãos fazendários, aprovadas como estratégicas pelo CEG, empreendidas e geridas pelos próprios órgãos proponentes, com o apoio da Secretaria Executiva e em observância à metodologia padrão. A Carteira de Projetos Estratégicos Corporativos relativa a esta prestação de contas pode ser consultada na Internet no endereço (<http://www.fazenda.gov.br/pmimf/publicacoes/arquivos/portarias-e-resolucoes/anexo-iii-lista-de-projetos-estrategicos-corporativos-do-mf-resolucao-ndeg-08-ceg.pdf>).

Ambiente Externo

No item que trata dos “resultados da gestão” (a partir da pág. 21), são apresentados os “Temas”, na seguinte forma: “Esta perspectiva de análise apresenta alguns resultados relevantes gerados pelo ministério para a sociedade em 2017, sejam eles direta ou indiretamente função da sua atuação institucional. Esses resultados serão apresentados de forma pontual e não haverá, necessariamente, relações de causa e efeito entre os mesmos. O leitor poderá avançar na leitura do documento para obter informações mais detalhadas a respeito desses resultados destacados, como também a respeito de outros resultados produzidos pela instituição E a partir da pág. 38, o Relatório destaca: “As reformas microeconômicas iniciadas e/ou implementadas em 2017 buscaram aprimorar o ambiente de negócios, por meio da simplificação burocrática, promoção mais eficiente da competição, ampliação dos mecanismos existentes de financiamento, estímulo à inovação e difusão de novas tecnologias. No âmbito da política microeconômica, o esforço do Ministério da Fazenda foi voltado para a adoção de medidas que promovam o aumento estrutural da produtividade e da competitividade do país, de forma a elevar a taxa de investimento da economia e garantir o crescimento de longo prazo. A melhoria do ambiente de negócios faz parte da agenda estratégica do Governo Federal, a exemplo do Programa Bem Mais Simples.”

A partir da pág. 42 “Em decorrência da recessão que permeava a economia brasileira desde 2014, as principais prioridades do Ministério da Fazenda em 2017 se concentraram no fortalecimento da política fiscal e no incentivo à recuperação econômica por meio do resgate da confiança das famílias, empresários e investidores nacionais. Para isso, o Ministério da Fazenda realizou uma série de medidas de análise da evolução e das perspectivas das variáveis fiscais, do acompanhamento do cumprimento das metas fiscais, da elaboração e divulgação de estatísticas fiscais, de ações de atração e criação de condições para investimento em infraestrutura, e do aprimoramento e da avaliação dos gastos públicos.”

7 - Governança

Pergunta relacionada	“Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo?”
Divisões	Informações constantes do Relatório de Gestão do MF
Estrutura de liderança da organização	O modelo de Governança Corporativo do Ministério da Fazenda é apresentado por um desenho ilustrativo (pág. 17), que apresenta de maneira esquemática o modelo de governança corporativo do ministério, com representação das principais instâncias internas e externas de governança. Classifica ainda as “instancias de governança” em 5 cores: Instância Externa de Apoio à Governança Independente; Instância Externa de Governança Independente; Instância Externa de Governança Vinculada ao Poder Executivo Federal; e Instância Interna de Apoio à Governança Instância. A estrutural organizacional do MF é apresentada num organograma (pág. 17) com a descrição: “Cada um dos órgãos fazendários, assim como o próprio ministério, pode ser percebido isoladamente a partir de uma visão vertical, conforme ilustrado na Figura 06, ou de forma horizontal conforme ilustrado na cadeia de valor. Contudo, a estrutura organizacional dos órgãos fazendários é parte da estrutura organizacional do ministério e a cadeia de valor daqueles órgãos é conectada à Cadeia de Valor Integrada do ministério.”

Tomada de decisão estratégica	São apresentados quadros, fotos e diagramas das Principais Instâncias Internas de Governança (pág. 18), com a Alta Administração (ministro, secretário-executivo, secretários nacionais, e presidências de conselho (COAF, CARF e ESAF) e segundo nível de decisão estratégica é apresentado como sendo composto pelo Comitê Estratégico de Gestão (CEG) e Comitês Vinculados (como por exemplo, o comitê de desburocratização). Em seguida são apresentadas outras Instâncias Internas de Apoio à Governança (Subsecretaria de Gestão Estratégica;) as Instâncias Externas de Governança Vinculadas (Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiro; Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, e outras); e as instancias de governança independentes internas (Ministério Público, TCU, legislativo e Judiciário), e externas (BID, BIRD e OCDE).
Inovação	No capítulo sobre Capital Intelectual (pág. 27) são apresentadas iniciativas de desenvolvimento institucional, sendo as principais o “incentivo à inovação interna”, caracterizada na seguinte forma: “No decorrer nos últimos anos, vale ressaltar, o Ministério da Fazenda tem investido largamente na capacitação de seus servidores em inteligência corporativa, inovação e liderança e em novas tecnologias, tais como Data Mining, Blockchain, Big Data, buscando maior eficiência organizacional, promovendo ações voltadas para a inteligência de fiscalização, aperfeiçoamento da cobrança, eficiência do gasto, controle do endividamento público etc. Diversos avanços foram feitos e que podem ser facilmente identificados pela Sociedade, tais como o e-Social, Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), Porto sem Papel, Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), SISEN, Restituição Automatizada do Simples Nacional, Integração do CPF ao Registro Civil, Tesouro Direto, os quais aproximam o Estado da Sociedade, facilitam o acesso do Cidadão aos serviços públicos e elevam a percepção de Valor Público gerado pelo MF”. São apontadas ainda como Melhorias do Ambiente de Negócios (pág. 38), como “As reformas microeconômicas iniciadas e/ou implementadas em 2017 buscaram aprimorar o ambiente de negócios, por meio da simplificação burocrática, promoção mais eficiente da competição, ampliação dos mecanismos existentes de financiamento, estímulo à inovação e difusão de novas tecnologias”.

8 – Modelo de Negócios

Pergunta relacionada	“Qual é o modelo de negócios da organização?”
Divisões	Informações constantes do Relatório de Gestão do MF

Modelo de Negócio	No relatório não existe uma definição explícita dos principais elementos do modelo de negócios, o que existe é a descrição (No capítulo sobre Planejamento Estratégico – pág. 14 a 16) da Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Fazenda, “desenhada a partir da Estrutura Regimental e do Regimento Interno de seus órgãos integrantes, é composta por 7 Cadeias de Valor Finalísticas e 1 Cadeia de Valor de Estratégia, Gestão e Suporte. Ela é aprovada formalmente por Resolução emitida pelo Comitê Estratégico de Gestão (CEG), que é o principal órgão de governança corporativa do ministério. Essa cadeia apresenta os principais macroprocessos de negócio do ministério (o que se faz); localiza a atuação dos órgãos fazendários nesses macroprocessos (quem faz o quê); e apresenta os principais valores gerados para a sociedade (quais são os resultados)” Consta ainda uma figura representativa dos órgãos que atuam e o valor gerado em cada uma das cadeias de valor finalísticas do Ministério”.
Insumos e Produtos	No item que trata da “Perspectiva da conformidade e eficiência da gestão” (a partir da pág. 24), consta que “Esta perspectiva de análise aborda questões relativas aos insumos, meios e recursos empenhados pelo ministério para a sustentação dos seus processos finalísticos, sobretudo com relação a orçamento, pessoas e tecnologia da informação”. Os “produtos” gerados pelo Ministério estão distribuídos por todo o relatório. Em especial observa-se que a partir do capítulo “Ministério em números” (pág. 21) são apresentados dados e informações sobre os resultados e produtos gerados. Na Pág. 105, consta que os insumos do Ministério são o orçamento, as pessoas, as tecnologias, e os macroprocessos de gestão e suporte (administração predial e logística de bens e serviços, gestão de pessoas, gestão da tecnologia da informação, gestão orçamentária e financeira, etc.) que ocorrem no âmbito do Ministério da Fazenda, de forma descentralizada.
Impactos	O relatório aborda os impactos da gestão do MF no item que trata da “Perspectivas e desafios” (a partir da pág. 29), no qual destaca que “Acreditamos ainda que, para além de todas as dificuldades internas e externas que enfrentaremos proximamente, no que se refere à formulação de políticas públicas justas e mais focadas aos anseios da sociedade, o Ministério da Fazenda necessitará inserir no debate tanto de formulação quanto de avaliação destas políticas as metas de longo prazo constantes da Agenda 2030 nos comitês internos de governança que auxiliam no processo de tomada de decisão ministerial. Há um esforço conjunto de inserção destas metas já na elaboração do próximo PPA. A discussão é mais profunda e possui impactos maiores para as futuras gerações do que é possível mensurar hoje”. São apresentados quadro e figuras com os maiores desafios, riscos e impactos para a população e o país, a partir da atuação do MF. Já na página 33, o Secretário Executivo do MF faz uma declaração sobre “a gestão integrada das Políticas Econômicas e Previdenciárias (reforma da previdência)” que provocaria impactos “na melhoria do ambiente do negócio, o equilíbrio fiscal com ações de atração e criação de condições para investimento em infraestrutura, no aprimoramento da avaliação de gastos públicos (contenção de despesa)”.

9 – Riscos e Oportunidades

Pergunta relacionada	“Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade que a organização tem de gerar valor em curto, médio e longo prazo, e como a organização lida com eles?”
Divisões	Informações constantes do Relatório de Gestão do MF

Riscos e Oportunidades	<p>O Relatório dedica o capítulo “Gestão de Riscos e Controles Internos” (pág. 27 e 28) ao tema. Informa que foi criada a Frente de Gestão de Riscos do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda – PMIMF, com o objetivo principal de modernizar a gestão por meio do desenvolvimento de uma cultura de segurança e risco no contexto dos órgãos fazendários, e que atua de forma executiva por intermédio do Comitê de Gestão de Riscos, Controle e Integridade do Ministério da Fazenda – CGRCI, sob a coordenação da Assessoria Especial de Controle Interno – AECl. O relatório informa ainda que em 2017 foram aprovadas a Política de Gestão de Riscos do Ministério da Fazenda (Resolução CGRCI nº 3) e o Modelo de Relacionamento para a Gestão de Riscos (Resolução CEG nº 9). De acordo com o referido modelo, a gestão de riscos no Ministério da Fazenda é conduzida de forma descentralizada pelos seus diferentes órgãos, conforme o seguinte modelo de relacionamento. Apresenta ainda o “modelo de relacionamento” entre as autoridades envolvidas com o controle de riscos e o modelo de “matriz de risco” do Ministério, detalhando como funciona e são controlados os riscos.</p>
Impactos	<p>No capítulo “Impactos e Desafios” (pág. 29), o relatório aborda a temática afirmando que “O teto de gastos determinado pela EC 95/2016 baliza o ajuste necessário para colocar as despesas públicas em trajetória sustentável. No entanto, o seu cumprimento depende de mudança na estrutura dos gastos públicos. A principal mudança é, sem dúvida, a reforma da previdência, dado que as despesas previdenciárias já representam mais da metade das despesas primárias do governo central, e serão fortemente pressionadas pelo rápido envelhecimento populacional.” “Outro desafio fiscal de primeira ordem é o iminente descumprimento da Regra de Ouro, que decorre da tendência estrutural de aumento da despesa corrente obrigatória. Acumulou-se um desequilíbrio excessivamente elevado para que seja equacionado mediante simples contenção de gastos não obrigatórios ou elevação de tributos. Isso reitera a necessidade de reformas estruturais que contenham a expansão da despesa obrigatória, assim como reformas que reduzam as renúncias de receitas e a vinculação de tributos a gastos específicos. No curto prazo, a aceleração do pagamento da dívida do BNDES ao Tesouro colabora no cumprimento da Regra de Ouro, mas não resolve o problema. Também é prioritário na agenda deste Ministério a busca de um acordo com os Estados em relação à Lei Kandir”. “Além disso, existe uma extensa agenda de reformas para retomar o crescimento econômico por muitos anos à frente, atendendo a premissa de que, no longo prazo, o que define a taxa de crescimento e o grau de desenvolvimento de um país são os ganhos de produtividade e a qualidade do seu capital humano”.</p>

10 – Estratégia e Alocação de Recursos

Pergunta relacionada	“Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá?”
Divisões	Informações constantes do Relatório de Gestão do MF

Estratégia	<p>O macroprocesso de planejamento estratégico integrado do Ministério da Fazenda é apresentado a partir da pág. 14, onde se destacam: a Cadeia de Valor Integrada; o Mapa Estratégico; e a Carteira de Projetos Estratégicos Corporativos, competido a Secretaria Executiva organizar, aperfeiçoar continuamente e manter esse macroprocesso, no contexto das ações do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF): “No âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMIMF) alguns projetos são executados com recursos de Operação de Crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Contrato de Empréstimo nº 3142/OC-BR), que visa financiar ações para o fortalecimento da integração dos órgãos que compõem a estrutura do Ministério da Fazenda, bem como a consolidação das ações de gestão fiscal entre os três níveis de governo. Durante o exercício de 2017 foram aplicados recursos em nove projetos com foco em ações de Integração da Gestão Fazendária; Administração Tributária e Contencioso Fiscal; Administração Financeira, Patrimonial e Controle Interno da Gestão Fiscal; e Gestão Corporativa, executados pela Secretaria-Executiva, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Receita Federal do Brasil, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. (...) A cada ciclo de planejamento estratégico integrado, faz-se uma revisão do texto da Missão, da Visão da instituição e da Cadeia de Valor Integrada. Em seguida, por Cadeia de Valor Finalística, são definidas diretrizes estratégicas, que são traduzidas em ações na forma de projetos estratégicos corporativos, medidas legislativas e outras iniciativas”. Consta ainda um desenho esquematizado do “Mapa Estratégico e Carteira de Projetos Estratégicos Corporativos” na pág. 16 do relatório.</p>
------------	--

11 – Desempenho

Pergunta relacionada	“Até que ponto a organização já alcançou seus objetivos estratégicos para o período e quais são os impactos no tocante aos efeitos sobre os capitais?”
Divisões	Informações constantes do Relatório de Gestão do MF
Desempenho	<p>O desempenho do Ministério é tratado ao longo de todo o capítulo 3 (a partir da pág. 107), denominado “Conformidade e eficiência da gestão”, que aborda principalmente: a Gestão orçamentária e financeira; a Gestão de pessoas; a Gestão de licitações e contratos; a Gestão de tecnologia da informação; e a Infraestrutura e gestão patrimonial. Tais informações são numerosas e detalhadas e incluem os dados financeiros, orçamentários, principais desafios e ações futuras, gráficos e ilustrações em abundância, relação com objetivos estratégicos, detalhamentos de desafios, fraquezas e riscos, resultados, etc.</p> <p>Ademais, o capítulo 4 é dedicado às Demonstrações Contábeis, onde são introduzidas as demonstrações contábeis consolidadas do Ministério, incluindo Balanço Patrimonial (ativos e passivos); Balanço Orçamentário (receita prevista versus a arrecadada; despesa autorizada versus a executada); o Balanço Financeiro e a Demonstração dos Fluxos de Caixa; as Demonstração das Variações Patrimoniais; e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.</p>

12 – Perspectiva

Pergunta relacionada	“Quais são os desafios e as incertezas que a organização provavelmente enfrentará e quais são as potenciais implicações para seu modelo de negócios e seu desempenho futuro?”
Divisões	Informações constantes do Relatório de Gestão do MF
Perspectiva	<p>Na pág. 29 consta o tópico “Principais desafios e incertezas”, que apresenta a questão na seguinte forma: “Após a superação, em 2017, de uma das mais profundas crises econômicas que o Brasil já enfrentou, o país entra em 2018 com a missão de dar continuidade à agenda de reformas necessárias para consolidar a recuperação. A despeito de todas as dificuldades enfrentadas pela economia brasileira, o ano de 2017 trouxe boas notícias em termos conjunturais. No entanto, os cenários externos e internos mostram-se mais desafiadores e imprevisíveis para 2018. O cenário interno será marcado pela dificuldade de aprovação das reformas em um ano eleitoral. O cenário externo, não menos desafiador, deverá ser marcado pelo aumento das taxas de juros e aprovação da reforma tributária nos EUA, bem como pela provável redução da liquidez no mercado financeiro internacional. (...) A solução do desequilíbrio fiscal é fundamental para a retomada sustentável da economia, para evitar uma crise de solvência e para garantir um ambiente macroeconômico sólido para lidar com oscilações no ambiente internacional. (...) O teto de gastos determinado pela EC 95/2016 baliza o ajuste necessário para colocar as despesas públicas em trajetória sustentável. No entanto, o seu cumprimento depende de mudança na estrutura dos gastos públicos. A principal mudança é, sem dúvida, a reforma da previdência, dado que as despesas previdenciárias já representam mais da metade das despesas primárias do governo central, e serão fortemente pressionadas pelo rápido envelhecimento populacional. (...) Outro desafio fiscal de primeira ordem é o iminente descumprimento da Regra de Ouro, que decorre da tendência estrutural de aumento da despesa corrente obrigatória. Acumulou-se um desequilíbrio excessivamente elevado para que seja equacionado mediante simples contenção de gastos não obrigatórios ou elevação de tributos. Isso reitera a necessidade de reformas estruturais que contenham a expansão da despesa obrigatória, assim como reformas que reduzam as renúncias de receitas e a vinculação de tributos a gastos específicos. (...). Também é prioritário na agenda deste Ministério a busca de um acordo com os Estados em relação à Lei Kandir. O Congresso Nacional tem até agosto de 2018 para editar lei complementar regulamentando os repasses de recursos da União. Além disso, existe uma extensa agenda de reformas para retomar o crescimento econômico por muitos anos à frente, atendendo a premissa de que, no longo prazo, o que define a taxa de crescimento e o grau de desenvolvimento de um país são os ganhos de produtividade e a qualidade do seu capital humano. Ser mais produtivo significa produzir mais bens e serviços a partir de uma mesma quantidade de trabalho e capital empregado na produção. Essa agenda passa pela redução de burocracias, pela simplificação do sistema tributário e pela melhora do ambiente de negócios. Neste sentido, o Ministério da Fazenda trabalha em aperfeiçoamentos da reforma trabalhista, na aprovação da Lei Geral das Agências Reguladoras, na maior previsibilidade e segurança jurídica quanto ao licenciamento ambiental para os investimentos em infraestrutura, na maior inserção internacional, e em um projeto que aperfeiçoa substancialmente o sistema recuperacional e falimentar do Brasil”</p>

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável