

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – PPGCont

TESE DE DOUTORADO

WELLINGTON ALVES DE OLIVEIRA

**GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
PERSPECTIVA DO SETOR PÚBLICO.**

Brasília-DF
2024

Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas**

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Jomar Miranda Rodrigues
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB

WELLINGTON ALVES DE OLIVEIRA

GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: PERSPECTIVA
DO SETOR PÚBLICO.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de BRASÍLIA, para obtenção do título de Doutor em Ciências. Versão Corrigida de avaliação.

ORIENTADOR: PROF. DR. Paulo Augusto
Pettenuzzo de Britto

Brasília-DF
2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira, Wellington Alves de

**Gerenciamento de Resultados nos Municípios
Brasileiros: Perspectiva do Setor Público.**

Brasília, 2024.

133 p. : il.; 30 cm

Tese de Doutorado, apresentada à Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade da
Universidade de Brasília - UNB.

Orientador: Britto, Paulo Augusto Pettenuzzo de.

*1. Gerenciamento de Resultados. 2. Setor
Público. 3. Accruals Discricionários.
4. Comportamento Oportunista.*

Nome: OLIVEIRA, Wellington Aves de

Título: GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
PERSPECTIVA DO SETOR PÚBLICO.

Tese apresentada ao
Programa de Pós-Graduação
em Contabilidade da
Faculdade de Economia,
Administração e
Contabilidade da
Universidade de Brasília
como requisito para obtenção
do título de Doutor em
Ciências.

Aprovado em: 11/12/2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano

Instituição: UnB

Assinatura:

Prof. Dr. Paulo Roberto Nobrega Cavalcante

Instituição: IESP / PB

Assinatura:

Prof. Dr. Ronaldo José Rêgo de Araújo

Instituição: UFCG / PB

Assinatura:

Prof. Dr. Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto - Orientador

Instituição: UnB

Assinatura:

Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert - Suplente

Instituição: UnB/DF

Assinatura:

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me conceder a oportunidade de estudar.

Aminha mãe pelo apoio de sempre.

Aos meus filhos, por suportarem minha ausência.

Ao meu orientador, Prof.: Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto pelo conhecimento dispensado.

Aos meus amigos e colegas de curso pelo enriquecimento nas discussões.

“A prosperidade ou a ruína de um estado depende da moralidade de seus governantes”. Thomas More

RESUMO

Oliveira, W. A. Gerenciamento de Resultados nos Municípios Brasileiros: Perspectiva do Setor Público. 2024. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

O estudo se propôs a analisar se há gerenciamento de resultados no setor público brasileiro sob o regime de competência através das contas municipais. Para tanto, foi feita uma revisão sistemática da literatura com o intuito de verificar a possibilidade de GR no setor público, pois alguns autores discordam desse tema. Logo após, foi analisada a literatura sobre gerenciamento de resultados do setor privado para identificar as principais proxies utilizadas e como associá-las ao setor público. E por último, foi feita a análise do gerenciamento de resultados no setor público brasileiro através dos modelos propostos. Dessa forma, foi possível identificar que a literatura internacional já tem analisado essa possibilidade de maneira mais ampla e concreta, com vários estudos sobre o tema. Várias são as formas de conflito de agência que definem o comportamento oportunista dos gestores além da simples relação contratual entre principal e agente. Com a análise da literatura sobre gerenciamento de resultados no setor privado, foi possível identificar erros que vêm sendo cometidos pelas pesquisas ao não selecionar adequadamente o método de escolha dos *accruals* discricionários e que o conceito de *accruals* discricionários é o mesmo para os setores público e privado. Também foi identificado na literatura que o modelo mais adequado para teste de gerenciamento é o *accruals* abrangentes de acordo com Richardson et al (2005), com Larson et al (2018) e Christensen et al (2022). Formularam-se algumas melhorias para testar a hipótese de Richardson et al (2005) com a inclusão da sugestão do modelo de Dechow e Dichev (2002) dos fluxos de caixa passado e futuro como variáveis explicativas. Para tanto, foram coletadas as informações das demonstrações contábeis dos municípios no Brasil no sistema SICONFI do período de 2015 a 2022, nos 5.565 municípios no Brasil registrados em 2022. Os resultados permitem ressaltar que os dados apresentados pelos entes federados não têm muita qualidade, tais como séries interrompidas de contas permanentes, dados faltando, entre outros problemas. Os testes do modelo de seleção de *accruals* mostraram também que a inclusão dos fluxos de caixa defasado e futuro não apresentou significância estatística com as outras variáveis, portanto, a autocorrelação entre elas e o fluxo do período não pode ser tratada pelo método POLS. Logo após a exclusão delas, o modelo se mostrou significativo, confirmando que a mudança sugerida por Christensen et al (2022) consegue resolver em parte o problema da omissão de variáveis. Tal resultado permite inferir que o uso dos *accruals* abrangentes soluciona parte do problema do método de seleção de *accruals* que era a fraca significância encontrada. Contudo, continua o problema relacionado à forma de seleção desta variável, que é a maneira indireta como ela é gerada, sem a observação direta dos dados. Os achados do modelo de verificação de GR sugerem a presença de gerenciamento de resultados nas administrações municipais brasileiras. A variável tamanho informa que quanto os municípios manipulam contas, independente dos seus tamanhos. Além disso, o gerenciamento ocorre por meio do endividamento, na busca do melhor desempenho e pelo reconhecimento de receitas tributárias incobráveis. Assim, espera-se que esse estudo seja um marco sobre a discussão dos modelos de gerenciamento de resultados no setor público brasileiro.

Palavras-chaves: 1. Gerenciamento de Resultados. 2. Setor Público. 3. *Accruals* Discricionários. 4. Comportamento Oportunista.

ABSTRACT

Oliveira, W. A. Earnings Management in Brazilian Municipalities: Public Sector Perspective. 2024. Thesis (Ph.D.) – Faculty of Economics, Administration, and Accounting, University of Brasília, Brasília, 2024.

The study aimed to analyze whether there is earnings management in the Brazilian public sector under the *accrual* basis through municipal accounts. To this end, a systematic review of the literature was carried out in order to verify the possibility of EM in the public sector, since some authors disagree on this topic. Afterwards, the literature on earnings management in the private sector was analyzed to identify the main proxies used and how to associate them with the public sector. And finally, the analysis of earnings management in the Brazilian public sector was carried out through the proposed models. Thus, it was possible to identify that the international literature has already analyzed this possibility in a broader and more concrete way, with several studies on the subject. There are several forms of agency conflict that define the opportunistic behavior of managers beyond the simple contractual relationship between principal and agent. With the analysis of the literature on earnings management in the private sector, it was possible to identify errors that have been made by researchers when not adequately selecting the method of choosing discretionary *accruals* and that the concept of discretionary *accruals* is the same for the public and private sectors. It was also identified in the literature that the most appropriate model for management testing is comprehensive *accruals* according to Richardson et al (2005), Larson et al (2018) and Christensen et al (2022). Some improvements were formulated to test the hypothesis of Richardson et al (2005) with the inclusion of the suggestion of the Dechow and Dichev (2002) model of past and future cash flows as explanatory variables. To this end, information was collected from the financial statements of municipalities in Brazil in the SICONFI system for the period from 2015 to 2022, in the 5,565 municipalities in Brazil registered in 2022. The results allow us to highlight that the data presented by the federated entities are not of great quality, such as interrupted series of permanent accounts, missing data, among other problems. The *accruals* selection model tests also showed that the inclusion of lagged and future cash flows did not present statistical significance with the other variables, therefore, the autocorrelation between them and the period flow cannot be treated by the POLS method. Immediately after their exclusion, the model proved to be significant, confirming that the change suggested by Christensen et al (2022) can partially solve the problem of omitted variables. This result allows us to infer that the use of comprehensive *accruals* solves part of the problem of the *accruals* selection method, which was the weak significance found. However, the problem related to the way this variable is selected remains, which is the indirect way in which it is generated, without direct observation of the data. The findings of the EM verification model suggest the presence of earnings management in Brazilian municipal administrations. The size variable informs how much municipalities manipulate accounts regardless of their size. In addition, management occurs through debt, in the search for better performance and through the recognition of uncollectible tax revenues. Thus, it is expected that this study will be a milestone in the discussion of results management models in the Brazilian public sector.

Keywords: 1. Earnings Management. 2. Public Sector. 3. Discretionary *Accruals*. 4. Opportunistic Behavior.

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Variáveis de Controle: Evidências Empíricas.	77
Tabela 2 – Fonte de Receitas Municipais	86
Tabela 3 – Natureza da Informação Contábil	92
Tabela 4 – Análise de Modelo Completo	106
Tabela 5 – Análise de Modelo Sem CFO t-1 e t+1	107
Tabela 6 – Comparação Painel de Dados	108
Tabela 7– Teste LM de Breusch-Pagan	109
Tabela 8 – Teste de Hausman	109
Tabela 9 – Painel Efeitos Fixos Modelo Completo	110

Índice de Figuras

Figura 1 - <i>Accruals</i>.....	Erro! Indicador não definido.
Figura 2 – Estoque da Dívida Ativa da União Por Rating.....	96
Figura 3 – Índice de Eficiência de Recuperação Por Rating da Dívida Ativa da União	97

LISTA DE SIGLAS

BP	Balço Patrimonial
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
DC's	Demonstrações Contábeis
DFC	Demonstração do Fluxo de Caixa
DF's	Demonstrações Financeiras
ECSP	Estrutura Conceitual do Setor Público
EA	Efeitos Aleatórios
EF	Efeitos Fixos
GR	Gerenciamento de Resultados
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IPSASB	<i>International Public Sector Accounting Standards Board</i>
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ISS	Imposto Sobre Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
NBCT-SP	Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
POLS	<i>Pooled Ordinary Least Squares</i>
PPA	Plano Plurianual

RFB	Receita Federal do Brasil
ROA	Retorno Sobre o Ativo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

Sumário

AGRADECIMENTOS	7
RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
1 INTRODUÇÃO.....	18
1.1 Objetivo Geral.....	23
1.1.2 Objetivos Específicos	24
1.2 Justificativa.....	24
02 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: POSSIBILIDADE DE GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO.....	27
2.1 Gerenciamento de Resultados.....	27
2.2 <i>Accruals No Setor Público</i>	32
2.3 Contabilidade pública sob o regime de competência	34
2.4 Teoria da Agência no Setor Público	37
2.4.1 Oportunismo dos gestores públicos.....	41
2.5 Literatura Sobre Gerenciamento de Resultados no Setor Público.....	45
3 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NO SETOR PRIVADO, SUAS PRINCIPAIS PROXIES E COMO ASSOCIÁ-LAS AO SETOR PÚBLICO?	50
3.1 Método de seleção dos <i>Accruals</i>	51
3.1.1 <i>Método de seleção dos Accruals de Jones (1991)</i>	52
3.1.2 <i>Método de seleção dos Accruals de Jones Modificado (Dechow, Sloan & Sweeney (1995))</i>	53
3.1.3 <i>Método de seleção dos Accruals de Francis et al. (2005)</i>	55
3.1.4 <i>Método de Seleção dos Accruals Reversão (Dechow, Sloan & Sweeney (2012))</i>	57
3.1.5 <i>Método de seleção de accruals abrangente (Christensen et al (2022))</i>	62
3.1.6 <i>Síntese e Consolidação dos Método de seleção de accruals</i>	69
3.2 O Modelo de Seleção de <i>Accruals</i> e sua correspondência com Setor Público.....	73
3.3 O Modelo para Detecção de Gerenciamento de Resultados no Setor Público	75
4 ANÁLISE DO GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	84
4.1 Federalismo Fiscal Brasileiro e o Incentivo ao Gerenciamento de Resultados	84
4.2 Rigidez da Legislação Administrativa Brasileira e a Gestão Pública	88
4.3 Contabilidade Pública no Brasil e o Processo de Convergência	90
4.4 Peculiaridades Normativas Brasileiras e o Gerenciamento de Resultados.....	93
4.4.1 <i>Princípio da Anualidade e Seus Efeitos Sobre o Registro de Despesas Públicas</i>	94
4.4.2 <i>Dívida Ativa e a Ocorrência do Fato Gerador</i>	95
4.4.3 <i>Precatórios não contabilizados</i>	97
4.5 Metodologia	99
4.5.1 <i>Amostra</i>	99
4.5.2 <i>Os Modelos</i>	100
4.5.2.1 O Modelo de Seleção de <i>Accruals</i>	100
4.5.2.2 O Modelo Para Verificação de Gerenciamento de Resultados	103
4.5.2.3 Modelo Completo Com as Variáveis de Controle:.....	103
4.5.3 <i>Dados em Painel</i>	104
4.6 Resultados.....	105
4.6.1 <i>Seleção de Accruals discricionários</i>	106
4.6.2 <i>Avaliação do Gerenciamento de Resultados</i>	108

<i>4.6.4 Discussão</i>	<i>113</i>
5 CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

1 INTRODUÇÃO

As transformações sociais ocorridas no Brasil pós-processo de redemocratização motivaram, motivam e impõem à Administração Pública buscar sempre melhoria contínua para atender às demandas sociais. Os princípios da eficácia e eficiência galgaram status de padrão constitucional, tornando-se obrigatórios para qualquer gestor público.

No intuito de alcançar resultados cada vez mais abrangentes e de qualidade, a ação do estado deve ser pautada em planejamento e estratégia que potencialize recursos econômicos escassos e diminua o custo social. A fim de que esses resultados aconteçam, é importante que os objetivos dos governantes estejam alinhados com o princípio da supremacia do interesse público, que também foi definido na Carta Constitucional de 1988.

Contudo, nem sempre ocorre essa harmonia entre interesse privado e social, fazendo com que alguns gestores desviem o objetivo das políticas públicas. Nesse sentido, uma ação articulada entre gestão e controle auxilia o governo na oferta dos melhores serviços à sociedade, se busca limitar os desvios de conduta dos agentes do governo, bem como auxiliar na correção de erros de planejamento, estratégia e execução de ações públicas.

Um dos principais papéis da função de controle é a redução da assimetria informacional entre gestores e sociedade, que alimenta o conflito de agência e gera problemas de sustentabilidade para qualquer organização. No setor público, essa função ganha uma importância maior quando promove e permite o exercício da fiscalização da sociedade sobre o gerenciamento estatal, ao exigir que a “*accountability*” seja respeitada por todos os agentes públicos.

Nesse contexto de assimetria de informação e transparência, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público fornece mecanismos para o exercício do controle social ao exigir dos órgãos e dos responsáveis por recursos públicos a produção de relatórios que representem fidedignamente os atos e fatos da administração que alterem qualitativa e quantitativamente o patrimonial estatal.

Conforme visto em STN (2021), as informações contábeis de qualidade precisam conter as características qualitativas fundamentais previstas na Estrutura Conceitual do Setor Público (ECSP), conforme capítulo 03 da NBCT-SP, em que devem ser relevantes e representar fidedignamente aquilo que ela se propõe a evidenciar. E assim, são obrigadas a representar os fatos

contábeis, independentemente de que normas e regras específicas que desviem a realidade tenham sido publicadas em desacordo com a natureza do fato em si. (CFC, 2016).

A publicação da ECSP (NBCT-SP) está dentro do processo de convergência da contabilidade pública brasileira às normas internacionais IPSAS (International Public Sector Accounting Standard), a fim de manter padronização, qualidade e uniformização dos relatórios financeiros produzidos ao redor do mundo.

De uma forma geral, segundo Donatella e Tegesson (2021), o movimento internacional de convergência às IPSAS auxiliou na melhora da qualidade das informações apresentadas nos relatórios financeiros da administração governamental de vários entes nacionais, pois permitiu a comparação entre eles, na medida em que induziu a uniformização da produção dos documentos evidenciados.

Segundo os autores, uma das principais mudanças proporcionadas pela uniformização foi a adoção do regime de competência como base para a elaboração dos relatórios financeiros, pois a utilização de dois regimes de contabilização, caixa e competência, não permitia a adequada avaliação das informações geradas pelos diferentes países no âmbito internacional. Isso porque, diferentes padrões e diferentes regimes de contabilização utilizam bases de avaliação diversas, fazendo com que nem sempre as informações pudessem ser verificadas com clareza. (Donatella & Tegesson, 2021).

O International Accounting Standard Board (IASB) e o *International Public Sector Accounting Standard* Board (IPSASB) informam através de suas estruturas conceituais que o regime de competência, como padrão de contabilização, gera informações de mais qualidade que o regime de caixa, e, por isso, promovem sua adoção. Contudo, ambos os institutos ressaltam que tal regime aumenta a possibilidade de gerenciamento de resultados, em que os gestores contratados pela sociedade atuarão de forma diversa das políticas institucionais, visando a maximização do seu próprio bem-estar ou de terceiros. (Grossi & Soverchia, 2011; Hasan & Rahman, 2017).

No setor público, segundo Nasi e Vinnari (2008), a maior transparência proporcionada pela adoção do regime de competência acaba por evidenciar resultados ineficientes e deficitários que antes ficavam ocultos sob o regime de caixa, pois a preocupação era o equilíbrio entre ingressos e saídas de recursos financeiros e não focava na comparação da geração de receitas e despesas

realizadas. Em um cenário político, esses resultados ruins evidenciados podem gerar perda de poder por parte dos governantes eleitos e custar-lhes a própria reeleição. (Cohen et al, 2019).

Embora o Gerenciamento de Resultados tenha sido analisado ao longo dos anos sob a ótica de instituições privadas que tenham fins lucrativos, o movimento internacional de adoção das IPSAS despertou o interesse dos pesquisadores sob a ocorrência desse fenômeno no setor público após a implementação do regime de competência e como ele pode impactar as informações de modo a interferir nos resultados relatados (Zylbersztajn e Neves, 2000; Pilcher e Zahn, 2008; Ferreira et al, 2013; Santos et al., 2013; Barros, 2014; Cardoso e Fajardo, 2014; Hodges, 2017; Nunes et al., 2017; Cohen et al, 2019; Ferreira, 2020; Donatella & Tagesson, 2021; Bisogno & Donatella, 2022).

Ainda que o lucro e o superavit público assemelhem-se operacionalmente, o lucro e o superavit são medidas de natureza e finalidades diferentes, enquanto o primeiro é a remuneração do investimento no capital das empresas aplicado pelos sócios e buscado por eles, o segundo remete a um conceito complexo e delicado de se avaliar. O superavit gerado na demonstração de desempenho do setor público nem sempre pode ser associado a um fator positivo, pois pode decorrer da falta de capacidade de ofertar serviços públicos, fazendo com que a sociedade seja penalizada pela inércia da administração pública.

Assim, a abordagem de gerenciamento de resultados não pode ser apenas associada ao mero conceito de desempenho organizacional x comportamento oportunista, pois a maximização do bem-estar dos agentes extrapola o aspecto remuneratório. Nesse sentido, as pesquisas desenvolvidas na última década para o setor público têm utilizado os modelos teóricos desenvolvidos para o setor privado ao analisarem a ocorrência desse evento. Percebe-se, através delas, uma inclinação por parte da literatura em favor da hipótese do comportamento oportunista dos gestores governamentais ante o interesse público. (Ferreira et al, 2013; Santos et al, 2013; Cardoso e Fajardo, 2014; Pinto et al, 2014; Cohen et al, 2019; Ferreira, 2020; Donatella & Tagesson, 2021; Bisogno & Donatella, 2022).

Em Dal Magro et al (2020), foi feita uma análise bibliométrica sobre os estudos de gerenciamento de resultados, em que os resultados mostraram que a maioria dos estudos utiliza a base teórica da teoria da agência. Outro resultado importante é que eles constataram uma

diminuição no número de artigos sobre o tema ao longo do período analisado, o que pode indicar a necessidade de mudança na base teórica além do conflito de agência, porém que levem em consideração questões comportamentais que interferem no oportunismo dos gestores para o reporte da informação contábil-financeira.

Cabe ressaltar que o processo de adoção das normas internacionais para o setor público ainda está em pleno desenvolvimento e que muitos países têm buscado alternativas que possibilitem o uso das IPSAS, mas que permitam manter uma contabilização paralela sob o regime de caixa. Por isso, ao analisarmos essas pesquisas iniciais sobre gerenciamento de resultados no setor público, deve-se levar em consideração duas limitações: a primeira é a compreensão ainda limitada dos efeitos da adoção do regime de competência sobre a atuação governamental; e a segunda é a falta de discussão acerca de modelos de gerenciamento de resultados específicos para o setor público. (Donatella & Tagesson, 2021; Bisogno & Donatella, 2022).

A primeira limitação decorre do próprio processo de adesão às normas internacionais, que necessita de tempo para que os efeitos sejam percebidos em qualquer ambiente social. Conforme ocorra a maturação da contabilidade pública em determinado ente, surge o interesse dos pesquisadores em compreender os efeitos gerados. Este estudo pretende preencher parte dessa lacuna, ao analisar a ocorrência de gerenciamento de resultados nos municípios no Brasil.

A segunda limitação está relacionada ao fato de que, embora os autores que pesquisaram sobre gerenciamento de resultados no setor público tenham apresentado resultados relevantes, eles fizeram uso de metodologias aplicadas ao setor privado com alguma ou outra adaptação para analisar a hipótese sob a ótica governamental. A pesquisa sobre métodos específicos de gerenciamento de resultados para o setor público avançou pouco desde a internacionalização da contabilidade pública. Em Bisogno & Donatella (2022), verifica-se uma pequena discussão sobre o assunto em que enaltecem a necessidade de mais pesquisas sobre as melhores proxies para captar o GR na administração estatal.

Percebe-se que há um déficit na literatura acerca da discussão sobre a possibilidade ou não do gerenciamento de resultados no setor público, em que a convergência às normas internacionais por si só torna possível a manipulação de contas por parte dos gestores públicos, uma vez que exige

a contabilização por competência. Além disso, pesquisas usaram próxies desenvolvidas para o setor privado sem o cuidado de verificar sua relação com o setor público.

Grande parte da literatura sobre GR no setor público utiliza o modelo modificado de Jones (1991) para capturar a informação sobre os *accruals* discricionários desenvolvidos por Dechow, Sloan & Sweeney (1995). Como a medida proposta pelas autoras foi pensada para o setor privado e construída com próxies para as empresas que visam lucro, nem sempre a natureza da variável ou mesmo determinado tipo de *accrual* vai existir na Administração Pública. Portanto, é importante identificar se existe correspondência entre as variáveis e se os *accruals* seriam os mesmos para ambos os setores para que esses modelos possam ser validados.

Uma dificuldade encontrada nesses estudos sobre gerenciamento de resultados governamentais foi que não houve uma proposta específica de desenvolvimento de modelo para o setor público. Pouco foi discutido sobre a necessidade de desenvolver uma abordagem voltada para a área governamental. Além disso, não foi feita a correspondência das variáveis do modelo de Jones Modificado com o conceito delas no setor público. (Ferreira et al, 2013; Santos et al, 2013; Cardoso e Fajardo, 2014; Pinto et al, 2014; Cohen et al, 2019; Ferreira, 2020; Donatella & Tagesson, 2021; Bisogno & Donatella, 2022).

Este estudo vai buscar identificar se existe essa correspondência, a fim de suprir essa lacuna deixada pela literatura. Assim, será possível dizer se o modelo de Jones Modificado pode ser utilizado para analisar GR no setor público. A partir de então, o estudo irá procurar adaptações para que o modelo possa ser melhor adequado à análise governamental ou mesmo, se necessário, buscar-se-á identificar um modelo que se enquadre nas peculiaridades da Administração Pública. Uma das principais contribuições para a literatura, então, será discutir gerenciamento de resultados com próxies do setor público.

Os estudos iniciais sobre gerenciamento de resultados no setor público tiveram o desafio de desbravar uma abordagem de GR em uma área que ainda está em desenvolvimento, que é: regime de competência no setor público. Com o processo de convergência um pouco mais maduro, espera-se obter um panorama melhor consolidado sobre o gerenciamento de resultados. Por isso, identificar os *accruals* e suas correspondências entre os dois setores pode trazer mais clareza sobre o assunto.

Outro ponto importante referente à correspondência entre os *accruals* dos dois setores é que o julgamento profissional exercido no setor privado pode não ser possível no setor público, pois o gestor governamental deve fazer o que está previsto na lei (princípio da legalidade), não tendo muitas vezes a mesma liberdade que o gestor privado. Essa falta de liberdade por conta da legalidade pode fazer com que o *accrual* discricionário seja reconhecido independentemente da análise do preparador das demonstrações contábeis, comportando-se como não-discricionário.

Nesse ponto, o conceito utilizado pela literatura sobre GR no setor público pode não representar fidedignamente a informação, por conta desse tipo de *accrual* que é medido como discricionário, mas na verdade ele é não-discricionário em essência. Por mais que a discussão no setor privado esteja à frente, o fato das próxies às quais as variáveis para o setor público são definidas serem diferentes necessita de uma análise mais específica, para melhorar o processo de compreensão do GR na esfera governamental, uma vez que sem lucro e sem contrato de desempenho, as vantagens buscadas pelos agentes perdem o sentido.

Nesse mesmo posicionamento, dentro da abordagem do comportamento oportunista, o gestor na administração privada que tem sua remuneração baseada em desempenho pratica gerenciamento de resultados para melhorar seus benefícios, evidenciando resultados de acordo com o seu objetivo e não com o da entidade. (Cohen et al, 2019).

Percebe-se, com isto, que a literatura nas pesquisas iniciais sobre GR no setor público vem demonstrando, com o uso de próxies desenvolvidas para o setor privado, que os gestores estão manipulando informação contábil-financeira. Sendo assim, conforme discutido, deve-se analisar esses resultados com cautela e desenvolver uma abordagem própria para estudar a esfera governamental e as possibilidades que o regime de competência tem proporcionado aos agentes estatais. A partir daí, definem-se como objetivos deste estudo:

1.1 Objetivo Geral

Analisar se há gerenciamento de resultados no setor público brasileiro sob o regime de competência através das contas municipais.

1.1.2 Objetivos Específicos

i) Auxiliar no início da discussão sobre a possibilidade de GR no setor público através de uma revisão sistemática da literatura que ainda não foi feita pelas pesquisas sobre o tema; através também de uma revisão sistemática da literatura sobre gerenciamento de resultados identificar as principais próxies e como associá-las ao setor público; e, diferenciar as próxies utilizadas no setor privado daquelas do setor público: capítulo 2 da tese.

ii) Definir com base na literatura e por meio de testes econométricos o modelo mais adequado para verificação de Gerenciamento de Resultados no setor público (Metodologia): capítulo 3 da tese.

iii) Após a definição do melhor modelo de GR para o setor público, verificar através das contas municipais desde o exercício de 2014 se está ocorrendo manipulação de resultados na administração municipal brasileira: capítulo 4 da tese.

1.2 Justificativa

Com a adoção do regime de competência pela administração pública brasileira de todos os entes federativos, determinado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a partir de 2014, a contabilidade passou a exercer papel fundamental na apresentação dos relatórios financeiros governamentais que antes eram dominados por informações de cunho orçamentário sob a ótica do regime de caixa.

A administração do orçamento no Brasil teve preponderância na divulgação dos relatórios econômico-financeiros até a convergência às *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS) no início da década passada, que permitiu que gestores ocultassem déficits que elevaram o endividamento público. A importância dada ao regime de caixa (orçamentário) refletiu-se nas pesquisas nacionais, levando a uma disparidade entre estudos sobre o aspecto orçamentário, que eram a maioria, e contábeis para o setor público, que quase não houve publicações.

Assim, analisar o gerenciamento de resultados na gestão governamental é oportuno e atual, conforme Pilcher e Zahn (2008), pois à medida que instituições e empresas públicas em grande parte do mundo estão aumentando, elas enfrentam um maior escrutínio político das partes interessadas para melhorar o desempenho e a responsabilidade financeira. A sociedade civil, cada

vez mais informada e consciente do seu papel social, passou a exigir mais eficiência dos políticos e gestores, implicando em maior pressão por resultados (Pilcher e Zahn, 2008).

Perceber se a prática de gerenciamento de resultados vem ocorrendo sob o regime de competência é essencial para uma administração pública sustentável que consiga ofertar serviços ininterruptos de qualidade à sociedade. À medida que a convergência da contabilidade pública às normas internacionais evolui, a necessidade de reconhecimento inicial dos bens públicos e *accounting* discricionários se torna grande oportunidade de gerenciamento dos demonstrativos financeiros pelos gestores, uma vez que durante muito tempo foram tratadas fora do balanço (off-balance) e são, em sua maioria, desconhecidas seus reais valores. Portanto, sob a ótica da representação fidedigna, essa prática deve ser evitada.

Com isso, identificar se, após a adesão à contabilidade de competência, vem ocorrendo GR no Brasil é importante para garantir e resguardar o uso adequado, eficiente e eficaz dos recursos públicos. Além disso, serve também para implementar controles políticos a fim de coibir o uso da máquina pública em práticas que visam o interesse pessoal e de partidos políticos no poder.

Além dos benefícios que o regime de competência traz para a Administração Pública, tais como demonstrações contábeis de maior qualidade, maior transparência, melhor medida de desempenho econômico, entre outros, alguns problemas típicos da gestão privada também surgem em decorrência da possibilidade contábil-financeira e legal do exercício do julgamento profissional de forma subjetiva, permitindo a manipulação de informações. Como a literatura até então apenas transcreveu os modelos previstos para o contexto privado e os aplicou ao setor público, com alguns ajustes pontuais, não foi discutido de forma ampla se esses modelos e as próxies utilizadas enquadram-se na contabilidade governamental.

Por causa desta falta de discussão na literatura, não se tem um modelo que leve em consideração as próxies específicas para a administração pública e, portanto, as pesquisas de gerenciamento podem não estar adequadas. Assim, como um dos objetivos deste estudo é fazer essa discussão e adequar as próxies utilizadas, ou propor um modelo ajustado, ele pretende auxiliar no preenchimento dessa lacuna.

O estudo de gerenciamento realizado por Costa (2021) é o estudo de maior impacto publicado sobre GR no Brasil para o setor público, levando em consideração o regime de

competência. Embora se assemelhe à pesquisa de Cohen et al (2019), os autores também não fazem a discussão acerca das próxies adequadas para a administração governamental.

A tese será dividida em 4 capítulos: o primeiro foi esta introdução, o segundo tratou da revisão sistemática da literatura sobre a possibilidade de GR no setor público, o terceiro de uma revisão sistemática da literatura sobre gerenciamento de resultados para identificar as principais próxies e como associá-las ao setor público, e, por último, no quarto capítulo, foi feita a análise do gerenciamento de resultados no setor público brasileiro.

02 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: POSSIBILIDADE DE GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO

2.1 Gerenciamento de Resultados

A literatura sobre gerenciamento de resultados para o setor privado ganhou atenção especial nas últimas três décadas, principalmente por causa do desenvolvimento de novas métricas e do desenvolvimento das ferramentas de tecnologia da informação que permitiram a evolução de softwares estatísticos (Dechow, Hutton, Kim & Sloan, 2012).

Em uma pesquisa realizada por Martinez (2013) no Brasil sobre estudos referentes a esse tema, descobriu-se que existe quase um consenso na literatura sobre o conceito de gerenciamento de resultados. Para ele, ocorre quando os gestores usam o julgamento profissional na divulgação de informações nos relatórios financeiros e na estruturação de transações contábeis para manipular a percepção dos usuários acerca dos reais resultados alcançados pela entidade. O objetivo é atender às expectativas de desempenho previamente acordadas entre o principal e o agente.

Na definição de Watts e Zimmerman (1990), o gerenciamento de resultados é caracterizado como uma prática oportunista em que os gestores exercem a discricionariedade permitida na legislação contábil-financeira, apresentando informações distorcidas em prol dos seus próprios benefícios. Não se trata de uma fraude, mas da manipulação no reconhecimento de *Accruals* discricionários em que a norma permite o reconhecimento em momentos diferentes. Assim, a informação contábil-financeira não representaria o fato fidedignamente.

Conforme vimos na definição de Martinez (2008), *accruals* seria a diferença entre todas as contas de resultado que foram utilizadas para apuração do lucro contábil-financeira, mas não tiveram a sua realização financeira, dividindo-se em não discricionários e discricionários.

Nesse mesmo sentido, Mouselli, Jaafar e Goddard (2013) afirmam que os *accruals* representam um elemento importante da qualidade do relatório financeiro, com implicações para a avaliação patrimonial, pois representam a diferença entre os lucros reportados e os fluxos de caixa provenientes de diferenças no momento de (i) fornecimento de bens e serviços, e o recebimento de pagamento, e (ii) aquisição de bens e serviços, e a conseqüente saída de pagamento.

Figura 1 - Accruals



Fonte: Elaboração própria (com base em Mouselli, Jaafar e Goddard (2013))

Dechow, Sloan & Sweeney (1995) percebem em Healey (1985) a pesquisa inicial sobre gerenciamento de resultados em que testa a manipulação de informações contábeis comparando os *accruals* totais médios, escalonados pelos ativos totais defasados, em toda a variável de particionamento do GR, que é um conjunto de variáveis particionadas que capturam os fatores que motivam a manipulação das informações nas empresas em determinado período.

Na visão de Christensen et al (2022), o regime de competência na contabilidade oferece uma melhor medida de desempenho para os usuários da informação contábil-financeira do que o regime de caixa por conta dos *acionistas*. Estes são os meios pelos quais as empresas reportam desempenho do período corrente quando os fluxos de caixa ainda não foram realizados. Quando não há viés ou erro de mensuração, os *accruals* antecipam prováveis benefícios ou obrigações futuras. Eles são revertidos quando os benefícios são realizados.

Para Martinez (2008), *accruals*, ou acumulações, podem ser divididas em não discricionários, quando exigidos de acordo com a realidade do negócio, e discricionários, que seriam artificiais, pois permitem ao gestor decidir sobre seu reconhecimento ou não.

Complementando, Del Magro et al (2020) observam que *accruals* discricionários altamente positivos estão relacionados com o aumento do lucro para melhorar o resultado, enquanto os *accruals* discricionários negativos visam à redução do lucro reportado.

De acordo com Healey (1985), a grande inovação dos primeiros estudos foi prever que o gerenciamento sistemático de resultados ocorre em todos os períodos. O autor considera ainda como *accruals* discricionários os *accruals* médios totais.

Uma importante modificação no modelo de Healey foi proposta em um estudo de DeAngelo (1986) que testou o gerenciamento de resultados calculando as primeiras diferenças nos *accruals*

totais e assumindo que elas teriam um valor esperado de zero sob a hipótese de nenhum GR. Ele, DeAngelo (1986), considera então que os *accruals* totais do último período são os *accruals* não discricionários (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995).

Tanto Healey quanto DeAngelo usam os *accruals* totais de um período (01 ano) de estimativa para representar os não discricionários. Mas para isso, os não discricionários devem ser constantes, enquanto os discricionários devem ter média zero no período de estimativa (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995).

Como dificilmente essa hipótese de constância dos *accruals* não discricionários se confirmará, pois a tendência é que eles respondam a choques econômicos, segundo Dechow, Sloan & Sweeney (1995) consideraram a hipótese dessa medida determinar *accruals* não discricionários com erro e enviesados.

Em relação aos modelos de Jones e Jones modificado, temos que o primeiro assume implicitamente que a discricionariedade não é exercida sobre a receita no período de estimativa dos *accruals* ou no período do evento do GR, e o segundo busca eliminar a tendência de medir os *accruals* discricionários com erro quando a discricionariedade é exercida sobre as receitas, estimando os não discricionários durante o período de evento: ou seja, durante períodos em que o gerenciamento dos lucros é manipulado (Dechow, Hutton, Kim & Sloan, 2012).

Além disso, as mudanças nas vendas a crédito no período de evento resultam do gerenciamento de lucros que facilitam o GR por meio da discricionariedade exercida sobre o reconhecimento da receita dessas vendas a prazo em relação às vendas à vista (Dechow, Hutton, Kim & Sloan, 2012).

A grande contribuição dos modelos de Jones (1991) e Jones Modificado (Mod Jones - 1995) foi permitir que os *accruals* fossem decompostos em discricionários e não discricionários (Dechow, Hutton, Kim & Sloan, 2012). Assim, por tentar eliminar o erro de reconhecimento de *accruals* discricionários como não discricionários, o modelo Jones Modificado fornece testes mais poderosos de gerenciamento de resultados que o modelo original.

Além disso, Dechow, Sloan & Sweeney (1995) afirmam que, independentemente do modelo utilizado para detectar GR, o poder dos testes é relativamente baixo.

Para Kothari, Leone e Wasley (2005), os testes propostos de gerenciamento de resultados até aquele momento são mal especificados e apresentam baixo poder estatístico, tendo em vista

que eles são bem elaborados para dados aleatórios, mas não, quando aplicados a outros que não exibem esse comportamento. Assim, sugerem a inclusão de uma medida para controlar os efeitos do desempenho passado, pois se ele exhibe reversão ou impulso médio, não será um passeio aleatório, portanto, os *accruals* previstos seriam diferentes de zero.

Os autores, portanto, procuraram controlar o impacto do desempenho nos *accruals* discricionários estimados usando o *accrual* discricionário de uma empresa com desempenho correspondente do mesmo setor (Kothari, Leone e Wasley, 2005).

Seus resultados sugerem que os testes que usam uma abordagem de desempenho por setor, em que comparam *accruals* de diferentes empresas compatíveis para estimar os *accruals* discricionários, são mais bem especificados do que aqueles que usam uma abordagem baseada em regressão (que impõe uma forma funcional linear), para controlar o efeito do desempenho defasado sobre os *accruals* futuros.

Nesse sentido, Dechow, Hutton, Kim & Sloan (2012) também mostraram que os testes t padrão apresentaram problemas de especificação incorreta. Além disso, verificaram que o modelo proposto por Kothari, Leone e Wasley (2005), que faz correspondência com o desempenho utilizando o retorno sobre ativos (ROA), apenas atenua a especificação incorreta quando o procedimento emprega a variável omitida relevante, porém, aumenta a especificação incorreta em amostras com tamanho de empresa extremo.

Os autores afirmam que os testes que incorporam reversões de *accruals* são robustos na mitigação de erros de especificação em um amplo conjunto de características econômicas. A reversão está relacionada com o gerenciamento, uma vez que no período em que ocorre a manipulação das contas, a contabilização tendenciosa tende a ser eliminada com a realização dos *accruals* (Dechow, Hutton, Kim & Sloan, 2012).

Ainda de acordo com os autores, como os modelos anteriores apresentavam erro de especificação e falhavam em capturar todos os *accruals* não discricionários, Kothari, Leone e Wasley (2005) propuseram um procedimento popular de pareamento que envolve a subtração de estimativas de *accruals* discricionários de modelos do tipo Jones usando empresas como variáveis de controle combinados por setor e ROA no período atual ou anterior. Assim, os *accruals* não discricionários ficam vinculados às operações normais do negócio subjacente.

No nível agregado, que combina todos os setores, os *accruals* não discricionários originam-se mais durante os períodos de crescimento do negócio ou fazendo mudanças estratégicas em decisões operacionais e de investimento. Como as empresas operam em funcionamento, quando não há a intenção de interromper suas atividades, suas características operacionais tendem a persistir ao longo do tempo e com elas os *accruals* não discricionários associados (Kothari, Leone e Wasley, 2005).

Dessa forma, os *accruals* não discricionários reversíveis antigos tenderiam a ser compensados por novos *accruals* não discricionários originários, de modo que eles vão persistir no agregado (Dechow, Hutton, Kim & Sloan, 2012).

Portanto, Dechow, Hutton, Kim & Sloan (2012) propõem que, como os *accruals* discricionários seriam revertidos, enquanto os não discricionários persistiriam, pode-se testar o GR não apenas verificando a presença de *accruals* discricionários no período, mas também testando a reversão desses *accruals* discricionários em um período adjacente.

Para os autores, a incorporação de reversões possibilita:

- (1) aumentar o poder do teste; e,
- (2) mitigar erros de especificação causados pela inclusão de *accruals* não discricionários correlacionados.

Dal Magro et al (2020) afirmam que a prática de gerenciamento de resultados nas empresas pode ser dividida em dois níveis: as escolhas contábeis, que interferem diretamente na elaboração das demonstrações; e, as escolhas reais, que afetam a atividade operacional através do uso de padrões anormais de despesas com vendas, gerais, administrativas e custos de produção. Os autores também afirmam que existem três abordagens metodológicas para o estudo do gerenciamento: os *accruals* específicos como a depreciação; *accruals* agregados, utilizados para medir o grau de discricionariade dos gestores com relação à informação contábil-financeira atribuída; e a distribuição de frequência que sugere que qualquer prática de gerenciamento de resultados, no longo prazo, tende a ser estabilizada e revertida.

Em relação aos modelos utilizados, Dal Magro et al (2020), ao analisarem a produção científica sobre gerenciamento de resultados, identificaram que a maior parte dos estudos pesquisados utilizou o modelo Jones Modificado (cerca de 40%). Além disso, destacaram-se também os modelos Jones (1991) com 18,18% e Kothari, Leone e Wasley com cerca de 10,91%.

É importante ressaltar que, em um estudo que analisou a relação entre as incertezas políticas ao nível macroeconômico e o comportamento oportunista entre os gestores, Yung & Root (2019) identificaram que essa prática distorce a qualidade da informação financeira e, por isso, reduz o valor das firmas. Assim, ela deve ser coibida para não interferir no processo de tomada de decisão dos stakeholders.

Os principais estudos no campo do GR, como vimos, foram pensados para o setor privado e sugerem que a manipulação ocorre quase sempre nos *accruals* discricionários. Embora não seja consenso entre os pesquisadores sobre qual seria o melhor modelo para analisar gerenciamento de resultados, percebeu-se um aprimoramento das medidas a partir do estudo de Jones (1991).

2.2 Accruals No Setor Público

Os *accruals*, conforme visto, correspondem à diferença entre o lucro econômico e o fluxo de caixa. Para o setor público brasileiro, a adoção do regime de competência no setor permite calcular o lucro líquido como superavit e o prejuízo como déficit do resultado patrimonial do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP). Conforme a STN (2021), o resultado apurado na DVP pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, que passa a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial (BP), tem função semelhante à Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) do setor privado.

Ainda de acordo com o Tesouro Nacional (STN, 2021), a demonstração do resultado no setor público deve conter:

- a. receita, correspondente às variações patrimoniais aumentativas;
- b. despesa, correspondente às variações patrimoniais diminutivas;
- c. parcela do resultado de coligadas e empreendimento controlado em conjunto mensurada pelo método da equivalência patrimonial;
- d. ganhos ou perdas antes dos tributos reconhecidos na alienação de ativos ou pagamento de passivos relativos a operações em descontinuidade; e
- e. resultado do período.

Embora os conceitos de lucro e superavit sejam tratados de forma semelhante na composição das demonstrações contábeis, suas funções sociais diferem quanto à natureza, pois enquanto em uma empresa privada o lucro garante sua sustentabilidade, no setor público é a prestação de serviços à sociedade seu principal fator de existência. Dessa forma, uma instituição pública não deve estar preocupada em produzir resultados superavitários, mas sim prestar serviços que garantam qualidade de vida à sua população (Cohen et al, 2019).

Para isso, a administração pública não deve preocupar-se apenas com desempenho econômico, mas também com a geração de caixa, pois são os ingressos de recursos financeiros que irão gerar a possibilidade de realização das despesas, a fim de atender os anseios da sociedade tempestivamente. O que aconteceu durante muito tempo no Brasil, sob a vigência da lei 4.320/64, foi a priorização do regime de caixa nas demonstrações públicas, sem observar o desempenho das organizações, o que pode ter levado ao aumento do endividamento público, pois receitas de capitais eram realizadas para cobrir déficits financeiros, postergando o pagamento para gerações futuras. (Pilcher e Zahn, 2008).

Quanto à Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC), a Secretaria do Tesouro Nacional usa a mesma definição apresentada no setor privado, em que apresenta as entradas e saídas de caixa e classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento. Portanto, identificará:

- a. as fontes de geração dos fluxos de entrada de caixa;
- b. os itens de consumo de caixa durante o período das demonstrações contábeis; e
- c. o saldo do caixa na data das demonstrações contábeis.

Com isso, conforme visto na definição de *accruals* proposta por Martinez (2008) e Mouselli, Jaafar e Goddard (2013), bem como os conceitos e definições da DVP e DFC pela STN (2021), podemos inferir que os *accruals* no setor serão calculados como:

$$\text{Accruals Totais} = \text{Superávit do Período} - \text{Fluxo de Caixa Operacional Líquido (1)}$$

Dentro dessa perspectiva, proposta por Jones (1991), Dechow, Sloan & Sweeney (1995), Kothari, Leone e Wasley (2005), Martinez (2008), e Dechow, Hutton, Kim & Sloan (2012), em

que os *accruals* discricionários são utilizados para gerenciamento de resultados, podemos calculá-los como a diferença entre os *accruals* totais e os não discricionários conforme abaixo:

$$ACCD_{i,t} = ACCT_{i,t} - ACCND_{i,t} \quad (2)$$

Onde:

$ACCT_{i,t}$ são os *accruals* totais no ano t para o município i;

$ACCD_{i,t}$ são os *accruals* discricionários no ano t para o município i;

$ACCND_{i,t}$ são os *accruals* não discricionários no ano t para o município i;

Assim, depreende-se dessa definição de *accruals* que todas as variações patrimoniais passam pelo resultado da instituição. Verifica-se, então, que é possível compreender que no setor público os *accruals*, tanto discricionários quanto não discricionários, são definidos e apresentados em conformidade com o setor privado (Dechow et al,1995):

$$Accruals = Resultado Contábil - Fluxo de Caixa Operacional Líquido \quad (3)$$

Um problema enfrentado por esta definição, segundo Paulo (2007), é que existem variações patrimoniais que não passam pelo resultado, tais como as avaliações a valor presente, a valor justo, redução ao valor recuperável dos ativos e avaliação de investimentos.

Christensen et al (2022) afirmam que um dos problemas da contabilidade de *accruals* é que ela oferece oportunidades para distorções ou erros intencionais sempre que a legislação exigir dos preparadores da informação julgamento profissional. Uma mensuração incorreta pode influenciar os fluxos de caixa futuros, pois o caixa esperado pela reversão dos *accruals* não ocorre, resultando em queda nos lucros.

Portanto, a literatura sobre o tema se concentrou na identificação de Gerenciamento de Resultados por meio de *accruals* discricionários no setor público, uma vez que possibilita ao gestor a manipulação por meio do regime de competência. Ademais, não foram analisadas questões de composição e possibilidade de manipulação legal sem que incorra em fraude.

2.3 Contabilidade pública sob o regime de competência

Para a literatura especializada, Tickell (2010), Sousa (2013), Nunes et al (2017), Salgado et al (2017), Zuccolotto (2017) e Neves & Gómez-Villegas (2020), a recente adoção da contabilidade sob o padrão internacional no Brasil, que tem como base o regime de competência, é uma forma

de buscar legitimidade externa e uma tentativa de obter recursos de agências internacionais para reformar seus sistemas públicos. Isso porque ela apresenta informações mais próximas da realidade das instituições aos seus usuários.

Conforme visto em Salato et al (2022), países desenvolvidos como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido lideraram as reformas em direção à contabilidade por *accruals* com a tese de que apresentam melhores informações e por isso têm processo de implementação bastante adiantado. Posteriormente, os países em desenvolvimento, que dependem de financiamento externo, sofreram com elevada influência e pressão coercitiva de stakeholders como FMI e Banco Mundial na decisão de adotar a contabilidade por competência.

É importante ressaltar que as condições internas de muitas nações, como falta de suporte tecnológico e falta de capacitação técnica dos profissionais contábeis, além da falta de uma cultura de gestão para a introdução de inovações, dificultam o sucesso do processo de implantação das normas internacionais. A mudança no sistema contábil-financeiro de um país está associada à melhora não apenas ao reporte de informação financeira para a tomada de decisão e prestação de contas, mas é uma ferramenta importante para promover a transparência financeira, apoiando a prevenção e o combate de fraudes e desperdícios em entidades governamentais. (Salato et al, 2022).

Além disso, o regime de competência proporciona uma informação com qualidade e *accountability*. A principal diferença em relação ao regime de caixa é o reconhecimento, no regime de competência, do fato gerador, uma vez que pela contabilidade de *accruals* se dá quando a transação é completada, independentemente do momento do pagamento/recebimento. Para a contabilidade de caixa, o que vai importar são os ingressos e saídas de recursos da conta caixa ou equivalentes de caixa. (Tickell, 2010; Sousa, 2013; Neves & Gómez-Villegas, 2020).

Ao considerar o evento como gerador da receita e da despesa, consegue-se medir o desempenho econômico de um determinado órgão público ou ente governamental. Dessa forma, torna-se possível avaliar se ele será capaz de gerar entradas suficientes para cobrir seus gastos, evidenciando uma possível dependência de financiamento de outras fontes de recursos. Quando o foco é o caixa governamental, a preocupação é apenas com a capacidade de pagamento imediata das despesas, que podem acabar sendo financiadas por déficits futuros, dívida, por meio da obtenção de receitas de capital realizadas através de operações de crédito. (Tickell, 2010; Sousa, 2013; Neves & Gómez-Villegas, 2020; Salato et al, 2022).

As normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (*International Public Sector Accounting Standard - IPSAS*), baseadas em uma contabilidade por princípios, foram consideradas por Bergmann et al (2019) como o principal facilitador do processo de convergência no mundo. A sua base de contabilização é o regime de competência, pois apresenta informações com mais qualidade que o regime de caixa.

Para Sousa (2013), as demonstrações financeiras buscam atender às necessidades dos usuários externos, reduzindo a incerteza no processo de tomada de decisão. Assim, é necessário o alcance de uma representação exata (*fithfulness*) e descrição real dos fenômenos econômicos que só serão possíveis com o regime de competência.

Para Octariyani, Gamayuni e Dharma (2022), o sistema de contabilidade baseado no regime de competência é considerado uma melhor prática e uma inovação contabilística cujos benefícios para o governo são:

1. fornecer uma imagem completa da posição financeira;
2. apresentar informações verdadeiras sobre os direitos e obrigações;
3. melhor controle do déficit orçamentário e dos custos acumulados; e,
4. as demonstrações financeiras refletem o equilíbrio entre gerações.

Dessa forma, os relatórios financeiros baseados em competência permitem aos usuários identificarem a real situação financeira dos governos, além de demonstrar como financiam suas atividades, acompanhando a sua capacidade de financiamento. (Octariyani, Gamayuni e Dharma; 2022).

A mudança do regime contábil-financeiro no Brasil ocorreu a partir de 2014, quando o plano de contas único para toda a administração pública passou a ser obrigatório. Assim, naquele ano, foi possível a publicação dos relatórios contábeis, de forma ainda precária, com os aspectos do regime de competência, mas ainda sob o regime de caixa modificado, sistema de contabilização que mescla os benefícios do regime de competência e de caixa. A Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC) passou a ser obrigatória, e também foram adotados os critérios de reconhecimento de ativos e passivos conforme previstos nas IPSAS.

A Secretaria do Tesouro Nacional, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, publicado pela Portaria Conjunta STN/SOF no 01, de 10 de dezembro de 2014, 6a ed., Parte III, trouxe que as transações no setor público devem ser contabilizadas e seus efeitos evidenciados nas

demonstrações contábeis dos exercícios financeiros com os quais se relacionarem, sendo reconhecidas, portanto, pelos respectivos fatos geradores. (STN, 2022).

Na primeira apresentação, em 2015, a maioria dos entes federados demonstrou situação patrimonial líquida negativa, uma vez que o reconhecimento e principalmente a mensuração de alguns ativos era muito difícil de se fazer. Da mesma forma, como as IPSAS são normas baseadas em princípios e estimulam a interpretação do preparador da informação contábil-financeira, o processo de reconhecimento, atribuição de valor às provisões e divulgação de ativos e passivos contingentes também não foi adequado, uma vez que os gestores não tinham segurança quanto à sua aplicação, o que poderia ter piorado a situação líquida dos órgãos públicos. (Salgado et al., 2017; Zuccolotto, 2017; Salato et al., 2022).

Tal situação líquida negativa, apesar de ter sido explicada pelas entidades públicas pela falta de reconhecimento de todos os ativos, Zuccolotto (2017) destaca que, embora o Estado não busque o lucro, quando o saldo do patrimônio líquido (PL) aumentar, pode ser um bom indicador de uma gestão correta dos recursos públicos. Quando o PL diminuir, o prejuízo pode acarretar maior endividamento e menor capacidade de investimentos e oferta de serviços públicos, pois as despesas serão maiores que as receitas, necessitando de outras fontes de financiamento ou cortes de outras despesas. Ainda de acordo com o autor, os governos brasileiros subnacionais têm uma certa preocupação em informar prejuízos, contudo, o mais importante seria demonstrar como está a gestão dos ativos e passivos públicos. (Zuccolotto, 2017).

A literatura mostra então que a contabilidade pública sob o regime de competência ganha em *accountability*, gerenciamento patrimonial e acompanhamento dos déficits fiscais. Mesmo que não seja objetivo dos Estados a apuração de lucro, apresentar saldo patrimonial líquido positivo ou em equilíbrio é essencial para a manutenção da sustentabilidade da administração pública e pode ser usado para atestar a boa gestão dos agentes governamentais, que pode interferir no objetivo principal dos gestores. (Tickell, 2010; Sousa, 2013; Nunes et al., 2017; Salgado et al., 2017; Zuccolotto, 2017; Neves & Gómez-Villegas, 2020).

2.4 Teoria da Agência no Setor Público

Os interesses diversos dos gestores (agente) daqueles dos proprietários (principal) das empresas fazem com que eles ajam de forma oportunista. Quando o agente atua de forma a

maximizar suas vantagens em detrimento dos ganhos do principal, alcança a definição clássica de Jensen & Meckling (1976) para o conflito de agência (Baiman, 1990; Lourenço et al., 2017). Uma abordagem importante para esse estudo foi apresentada por Malkogianni & Cohen (2022), em que ambos os atores procuram a maximização de suas utilidades, porém, o agente tem a seu favor a assimetria informacional.

Conforme Kauppi e Van Raaij (2015), a teoria da agência original é construída sobre a suposição de um agente oportunista em interesse próprio, em que, se alguém na relação for maximizador de utilidade, nem sempre agirá no melhor interesse do principal. É difícil para os proprietários saberem tudo o que o agente sabe, assim o gestor aproveitará a situação para obter vantagens.

Os critérios estabelecidos nos contratos do setor privado ficam a cargo das empresas responsáveis pela contratação dos agentes que devem estabelecer suas políticas e objetivos estratégicos, e a observação dessas regras será cobrada dos seus agentes. O controle interno, auditoria interna e governança corporativa são instrumentos dos quais as entidades podem fazer uso para inibir o comportamento oportunista.

Segundo Roach (2016), o desenho do incentivo contratual nas relações principal-agente é extremamente importante, pois os principais precisam garantir, como maximizadores racionais de utilidade, que os agentes recebam compensações comparáveis e competitivas com o mercado e outros incentivos em seus acordos. A assimetria de informação permite que as partes possam ter informações divergentes sobre uma transação, o que pode levar ao aumento dos custos de transação, onde esforços podem ser usados para adquirir dados, aumentar sua precisão e/ou avaliá-los conforme necessário. (Roach, 2016).

Embora o setor público tenha avançado na adoção de práticas privadas de gestão, é preciso observar que elas diferem quanto ao privado: pela ausência de maximização do lucro como objetivo unificador da gestão pública e pela existência de motivação no serviço público. Segundo Dawson et al (2016), a primeira está associada ao fato de que o desempenho no setor público nem sempre vem acompanhado de lucro, e quanto ao segundo, os servidores trabalham sem o estímulo da competição, trazendo falta de objetivos claros.

Nesse sentido, Kauppi e Van Raaij (2015) afirmam que muitas pesquisas em gestão desafiaram as suposições restritivas do modelo de teoria da agência formal e forneceram evidências

convincentes para incorporar uma abordagem comportamental positiva mais ampla na compreensão dessas relações. Assim, a proposição-chave é que humanos racionais com interesse próprio sempre têm incentivos para reduzir ou controlar conflitos de interesse a fim de minimizar perdas, independentemente de oportunismo ter sido a causa subjacente.

Em Cohen et al (2019), existem outros fatores que permitem associar o interesse privado à atuação dos gestores públicos que podem ser manutenção do poder, reeleição e desempenho institucional. Nesse sentido, os agentes buscariam aumentar seus interesses não a partir da maximização do lucro, mas de interesses políticos.

A assimetria da informação é apontada por Atila (2012) como principal fator para a sobreposição de interesses privados sobre os interesses públicos na gestão governamental. Assim, os custos sociais aumentam com a necessidade de se controlar a atuação dos gestores diversa daquela em conformidade com o interesse público.

Para Van Helder et al (2023), no setor público, quanto maior for o espaço para o preparador da informação contábil-financeira exercer seu julgamento profissional, maior será a assimetria de informação entre principal e agente. Além disso, quanto mais desenvolvidos forem os sistemas públicos de controle e auditoria, menos espaço os gestores terão para manipular informações contábeis.

Dawson et al (2016) mostram que em regimes democráticos a população exerce sua vontade de forma indireta, por meio dos representantes eleitos e seus programas de governo. Assim, essa escolha deveria ser respeitada como a vontade de uma população. Os agentes seriam os altos gestores e os comitês gestores responsáveis pela execução do plano de governo. No mesmo sentido de Cohen et al (2019), tanto os gestores públicos quanto os representantes eleitos podem atuar de forma diversa daquele contrato estabelecido com a sociedade na época da eleição.

Quanto a isso, Urbanek (2020) ressalta que, devido à complexidade e aos altos custos da participação direta dos eleitores nos processos decisórios, os poderes públicos democraticamente eleitos tornam-se agentes encarregados de levar em consideração as expectativas da sociedade. Assim, o processo eleitoral assume a forma de revelar os interesses conflitantes de vários grupos, e o Estado serve como um instrumento da maioria. Portanto, seria esse tipo de abordagem das preferências políticas e da legitimidade social como determinantes dos processos que ocorrem no setor público.

Donatella, Haraldsson & Tagesson (2019) afirmam que os pressupostos básicos da teoria da agência em relações privadas (conflito de objetivos, assimetria de informação, maximização da utilidade e custos de monitoramento) não mudam para o setor público, muito embora a complexidade seja maior devido a múltiplos objetivos dos gestores de instituições sem fins lucrativos e à grande quantidade de relações de agência entre os eleitores, os políticos e os gestores públicos.

Em relação ao setor público brasileiro, a norma está envolta na questão da própria atuação dos agentes públicos, uma vez que a lei (em sentido amplo) constitui em si uma autorização para que eles possam exercer suas atividades. Caso não exista previsão legal, eles estão impedidos de atuar. Entre os princípios que regulam sua atuação, o da impessoalidade, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, impõe que a ação governamental deve sempre visar o interesse público. (Gasparini, 2017).

Embora exista a vedação constitucional do gestor agir em interesse próprio em detrimento da sociedade, vários são os estudos que mostram o oportunismo dos gestores públicos, dentre os quais destacamos o de Santos et al. (2013), Pinto et al. (2014), Beck (2018), Cohen et al (2019) e Campos (2021) que identificaram gerenciamento de resultados no setor público.

Nesse sentido, Pinto et al (2014) esclarecem que, devido à dificuldade de se controlar o comportamento dos agentes públicos, normas que favorecem a supremacia do interesse público precisam ser implementadas. Os autores identificam a similaridade da teoria da agência para o setor público, com a sociedade como o principal e os gestores públicos como os agentes, indicando que estruturas de governança podem reduzir o conflito.

No intuito de explorar as relações de agência, Zardkoohi et al (2017) afirmam que, embora a evidência do problema de agência tradicional tenha sido bastante pesquisada, uma conceituação mais completa reconheceria que a astúcia é uma tendência humana, não exclusiva dos agentes. Assim, o contexto corporativo pode induzir comportamentos oportunistas em várias direções. Dessa forma, os principais agiriam oportunisticamente em certos contextos, explorando os agentes, quebrando o contrato ou não incluindo questões que violem seu próprio interesse. O efeito do comportamento oportunista de qualquer uma das partes geralmente afeta as partes além da relação.

A literatura mundial que usa a teoria da agência em um contexto municipal normalmente enfatiza a existência de múltiplas camadas de relações de agência, como entre políticos, gerentes,

eleitores, níveis mais altos de governo e outros provedores de recursos (Ingram & DeJong, 1987; Zimmerman, 1977). Em vez de cobrir todas as possíveis relações de agência, ela concentra-se nas mais relevantes para o gerenciamento de resultados — ou seja, as relações de agência entre políticos no poder em um município, por um lado, e o governo nacional e os eleitores, por outro.

Corroborando com esse entendimento, Donatella & Tagesson (2023) afirmam que os pressupostos básicos da teoria da agência descritos Jensen e Meckling (1976) também se aplicam quando a teoria é usada em um contexto das entidades públicas municipais. Assim, a suposição é de que todas as partes são maximizadores de utilidade e a assimetria de informação surge quando a autoridade de decisão sobre os recursos é delegada de uma parte (o principal) para outra (o agente), e, neste caso, os custos de monitoramento são diferentes de zero.

Portanto, verifica-se que a teoria da agência pode ser adaptada para o setor público a fim de identificar o uso da assimetria informacional pelos agentes quando atuam de forma diversa do atingimento das metas propostas nos planos de governo e nas políticas governamentais.

2.4.1 Oportunismo dos gestores públicos

Na análise de gerenciamento de resultados para o setor privado de Dawson et al (2016), o oportunismo dos agentes mostrou que eles agem de modo diverso do proposto pelos proprietários, pois buscam a maximização do seu bem-estar, melhorando sua remuneração e reputação por atingir desempenhos fabricados.

Assim, a atuação oportunista é aquela realizada pelo agente, detentor das informações da entidade, diferente do que foi definido nas políticas e estratégias pelo principal, a fim de aumentar seus benefícios. Normalmente, está atrelada ao aumento da sua remuneração variável quando atinge o desempenho esperado pela empresa. O gestor usaria as brechas legais permitidas pela legislação contábil-financeira para apresentar resultados que não representam fidedignamente o desempenho da empresa naquele momento, influenciando o processo de tomada de decisão dos *stakeholders*.

Em Paulo (2007), vimos que pode existir mais de um fator para que os gestores privados possam se comportar oportunisticamente, interferindo tanto no processo de mensuração quanto de evidenciação das informações contábeis, o que ele chama de incentivos múltiplos simultâneos. Esses incentivos não estariam única e exclusivamente ligados ao aumento da remuneração dos

gerentes, como também a outros benefícios: manutenção de cargo, garantir investimentos, entre outros.

Kauppi e Van Raaij (2015) afirmam que mesmo pesquisas sobre a clássica teoria da agência têm substituído o oportunismo por uma suposição oposta de comportamento humano impulsionado pelo altruísmo e mordomia. Além disso, citam como causas do não cumprimento dos contratos por parte dos agentes uma má interpretação da vontade do principal e quando o principal não sabe expressar sua vontade.

Para Zardkoohi et al (2017), o comportamento oportunista não precisa ser apenas do agente para o principal, mas, quando o agente depende ou precisa do contrato, o contrário também é permitido, sendo que essa relação prejudica quem não está associado ao conflito entre eles. Assim, é possível ampliar e verificar que o comportamento oportunista não está associado apenas à maximização da remuneração variável atrelada ao contrato de trabalho do gestor.

Além disso, Yung & Root (2019) demonstram que, em ambientes com altos níveis de incertezas políticas ao nível macroeconômico, os gestores tendem a manipular mais os resultados das organizações a fim de evitar oscilações provocadas pelas ameaças externas às firmas. Associado ao que os autores falaram, o cenário político brasileiro tem oscilado bastante atualmente, com eventos tais como impeachment, ataques à democracia e tentativa de golpe, que motivam o gerenciamento de resultados dos gestores.

A definição de oportunismo foi apresentada por Chrisidu-Budnik & Przedzińska (2017) como o desejo de concretizar os interesses pessoais usando até mesmo as formas mais flagrantes, como mentir, roubar e trapacear. Normalmente, ele é baseado em formas sutis, como ação ou inação assumida, antes da celebração, durante a execução das disposições ou após a conclusão do contrato.

Nos EUA, os primeiros estudos que buscaram investigar o comportamento oportunista no setor público identificaram que os governos, de forma geral, tentam ocultar os déficits utilizando manobras contábeis e relatórios sem a informação fidedigna, como, por exemplo, mover despesas entre diferentes fundos ou alterar o momento do reconhecimento contábil-financeira. (Anthony, 1985).

Em análise feita sobre os impactos das restrições orçamentárias rigorosas na manutenção do equilíbrio entre receita e despesas nos entes estaduais norte-americanos, Costello, Petacchi e Weber (2017) afirmam que, para equilibrar déficits públicos intertemporais, os gestores podem

vender ativos e/ou transferir recursos de fundos governamentais, praticando manipulação contábil-financeira.

Para Beck (2018), ao analisar o conflito de agência no setor público ainda dos Estados Unidos, afirma que os níveis de monitoramento impulsionam a qualidade da divulgação das provisões pelos governos estaduais americanos, sendo que uma série de fatores socioeconômicos (renda do cidadão, educação), políticos (participação eleitoral, presença de grupos de interesse especiais, poder do governador) e fatores internos (qualidade de contadores na equipe, complexidade das operações, custo da dívida) influenciam a qualidade da divulgação desses governos. Mesmo que o monitoramento dos *stakeholders* influencie as escolhas contábeis dos entes governamentais, melhorando a divulgação, também aumenta a pressão para relatar resultados favoráveis.

Assim, Urbanik (2020) afirma que as normas sociais em um ambiente institucional diversificado podem levar a comportamentos nos quais os grupos de interesses prevalecerão sobre os interesses individuais. Além disso, as partes contratantes podem atribuir maior importância a motivos não financeiros, como reputação, satisfação pessoal, honra, confiança social e outros.

Corroborando com esse entendimento, Malkogianni & Cohen (2022) mostram que os gestores de hospitais estatais, a fim de cumprirem metas financeiras estabelecidas pelo governo central e sob a fiscalização de órgãos de controle externos, vão gerenciar suas contas para atender a essas expectativas. Para os autores, fica claro que o gerenciamento de resultados é usado pelos administradores públicos para melhorar a renda ou a reputação, a fim de evitar o escrutínio ou a demissão do gerente do hospital, bem como pressão dos *stakeholders* institucionais.

De acordo com Boll et al (2022), pode-se alinhar o conceito de gerenciamento de resultados para o setor público, quando os gestores usam a contabilidade discricionária para atingir interesses privados oportunistas (falta de alinhamento entre os interesses dos acionistas e dos administradores).

Capalbo et al (2021) afirmam que a literatura da teoria da escolha pública demonstrou que, para aumentar suas chances de reeleição ou a chance de o partido governante manter-se no poder, os políticos se envolvem na manipulação pré-eleitoral de medidas de desempenho econômico para alterar a percepção dos eleitores de sua eficiência no governo. Eles supõem que os eleitores tendam

a preferir políticos competentes e que ela pode ser medida a partir de resultados positivos nas instituições públicas.

Os autores identificaram ainda que é possível políticos terem interesse em que as empresas estatais publiquem resultados que apoiem suas próprias ambições políticas. Como não estão diretamente envolvidos na preparação desses relatórios, eles exercem seu poder sobre os gestores dessas empresas públicas para que se envolvam em gerenciamento de resultados. O gestor público, sob pressão do chefe maior, tenderia a executar a ordem com receio de ser demitido. Para os autores, como os responsáveis pela manipulação seriam os diretores e não os políticos, estes veem nessa situação uma grande oportunidade para pressionar os gestores públicos a manipularem relatórios contábeis, financeiros e orçamentários.

Outro ponto importante é que, com as reformas promovidas pela NPM e ainda em implementação nas administrações públicas ao redor do mundo, Ferreira (2023) afirma que esse novo modelo de gerenciamento considera o lucro líquido como um indicador para avaliar o desempenho dos gestores e o risco de crédito das organizações. Dessa forma, a contabilidade de *Accruals* criou condições para que eles, principalmente no governo local, fossem envolvidos em práticas de gerenciamento de resultados. Quando o governo local tem um alto superávit (lucro no conceito privado), pode ser indício de uma tributação excessiva ou inércia na prestação de serviços, e, quando tem um grande déficit (prejuízo no conceito privado), pode ser indicativo de irresponsabilidade fiscal. Assim, os gestores buscariam manter os resultados próximos a zero. A autora constatou também que grandes débitos não são incentivos para que os gestores realizem gerenciamento de resultados, corroborando com a ideia de que o déficit público é parte da vontade de maximizar sua utilidade.

Em Donatella & Tagesson (2023), vimos que na maior parte dessa literatura, sobre o comportamento oportunista do gestor público no paradigma do tomador de decisão racional relacionado à teoria da agência e na teoria da escolha pública, todos os indivíduos envolvidos no processo das demonstrações financeiras são maximizadores de utilidade, calculando, a todo tempo, os benefícios percebidos de uma decisão aos custos potenciais. Sendo assim, a literatura tem se preocupado em como os agentes respondem a diferentes tipos de incentivos, ou a combinações de incentivos com monitoramento exercido sobre eles. O interesse político por trás do gerenciamento de resultados seria a manutenção do poder, com a reeleição ou com a vitória do indicado político.

Além disso, ampliando a possibilidade de comportamentos oportunistas, Van Helden et al (2023) afirmam que fatores circunstanciais podem fazer com que os gestores públicos busquem o gerenciamento de resultados, como por exemplo, quando ele é nomeado para o cargo e manipula informações contábeis a fim de apontar “herança maldita” do seu antecessor, com o intuito de justificar mau desempenho financeiro do seu gerenciamento.

Nesse sentido, ao estender o conflito clássico de agência para áreas e situações em que há conflito de interesse modelado pela assimetria informacional, torna-se necessário entender como o comportamento oportunista pode surgir para beneficiar os agentes do conflito. Por isso, há outras formas de maximização de benefícios pessoais que não sejam apenas a remuneração variável decorrente de um contrato de desempenho. No setor público, podemos citar a manutenção do poder político e o interesse no atingimento de metas que sustentem cargos de confiança.

2.5 Literatura Sobre Gerenciamento de Resultados no Setor Público

Antes da convergência às *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS) no Brasil, era dada maior importância à divulgação dos relatórios econômico-financeiros de natureza orçamentária. Isso fez com que muitos estudos fossem realizados observando mais os aspectos orçamentários do que contábeis.

Há uma preferência das pesquisas anteriores sobre gerenciamento de resultados pela execução do orçamento, que tem sua execução baseada no regime de caixa. A maioria dos estudos concentrou-se basicamente na suavização do reconhecimento de receitas e despesas públicas, para evitar o desequilíbrio orçamentário. (Santos, Machado e Scarpin; 2012)

Com a convergência às IPSAS, as demonstrações contábeis baseadas em competência trouxeram mais transparência aos resultados dos entes setoriais, evidenciando gestões ineficientes e deficitárias que antes eram apresentadas como equilibradas. Consequentemente, surge, em conjunto, a oportunidade de reconhecimento de *accruals* discricionários com o viés de melhorar a situação financeira. (Nasi e Vinnari, 2008).

Cohen, Bisogno & Malkogianni (2019), por meio da análise de gerenciamento no setor público através da teoria da escolha pública, apontaram que fatores políticos têm forte influência na evidenciação dos relatórios financeiros nos municípios gregos e italianos. Embora a amostra corresponda a países que não adotaram as IPSAS como padrão de publicação, eles utilizaram o

modelo de Jones (1991) adequando-o às necessidades do setor público, a fim de controlar o momento do reconhecimento desses *accruals* nos relatórios de desempenho e verificar a ocorrência de GR ou não.

Como a discussão sobre os modelos de análise de gerenciamento de resultados para o setor público ainda não foi feita de forma direta, o modelo de Jones modificado (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995) tem sido o mais adequado conforme a literatura apresentada, pois é elaborado para o regime de competência.

Já Ferreira (2020) analisou se os gestores dos municípios portugueses praticavam gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários. Foi constatado que, nos municípios onde a concorrência política era mais severa, havia uma tendência maior de reportar ganhos líquidos positivos próximos de zero utilizando os *accruals* discricionários.

Ainda no campo da concorrência política, Capalbo et al (2021) encontraram que as empresas públicas municipais italianas aumentam a divulgação de receitas por meio de gerenciamento de resultados, em períodos próximos que antecedem às eleições. A ressalva é que o estudo em questão não identifica se a prática parte da autoridade política ou não, embora ela possa ser beneficiária dos efeitos da manipulação. Além disso, os autores encontram uma relação positiva entre a competição política e o GR.

Campos (2021) analisou, no contexto brasileiro, o uso do GR em ciclos eleitorais para os municípios. Seus resultados mostraram que há gerenciamento de resultados no Brasil no âmbito municipal, contudo, conforme Ferreira et al (2013), identificou-se que a competição política inibe a prática de gerenciamento devido ao maior controle social e político durante as eleições.

Em Bisogno & Donatella (2022), foi feita uma compilação da literatura sobre o gerenciamento de resultados no setor público e verificaram que há um aumento do interesse sobre esse tema a partir de 2014, com a ampliação do processo de convergência em vários países do mundo para a contabilidade de *accruals*. Contudo, os autores destacam a necessidade de ampliar ainda mais as pesquisas sobre o assunto, a fim de dirimir problemas de escolhas de proxies apropriadas que levem a um melhor ajuste ao setor.

Os autores também fazem uma importante sugestão de divisão em que definiram dois níveis de gerenciamento de resultados: macro, quando se trata da análise do governo nacional quanto ao cumprimento de determinadas metas ou acordos estabelecidos com organismos internacionais, e

micro, quando relacionado a algum ente subnacional e/ou órgão de gerenciamento que tem que tratar do atingimento de programas de governo baseados em desempenho e cumprimento de legislação. Percebe-se nessa discussão uma tentativa de diferenciar critérios de GR específicos para o setor público.

Sendo assim, para os autores, o desempenho na administração governamental não seria tão importante quanto no setor privado, uma vez que superávits significativos poderiam ser considerados excesso de impostos e os déficits, má gerenciamento, que atrairiam críticas de políticos oponentes.

Del Magro et al (2020) afirmam que três fatores incentivam o gerenciamento dos resultados: 1 - os gestores alteram os resultados no curto prazo, com o intuito de reportar informações que atendam às expectativas do mercado financeiro; 2 - os contratos de compensação dos gestores são atrelados aos resultados, por isso, acabam estimulando o gerenciamento de resultados; 3 - os gestores de empresas que atuam em setores regulados sofrem pressão e utilizam-se das práticas de gerenciamento para modificar os resultados reportados. Nesse sentido, o setor público é uma área regulada que pode estimular o GR para atendimento do proposto na norma.

No contexto norte-americano, Beck (2018) afirma que pesquisas anteriores sugerem que os governos municipais procuram atingir o ponto de equilíbrio nas demonstrações financeiras pelo regime de competência modificado, o que implica que os gestores percebem que os benefícios do uso do poder discricionário superam os custos esperados de sua aplicação.

Hodges (2017) afirma que várias questões podem ser identificadas como motivos para práticas de gerenciamento de resultados no setor público, como a necessidade de cumprir as metas específicas definidas pelas autoridades de fiscalização. No Brasil, com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000), o desequilíbrio financeiro passou a ser tipificado como improbidade administrativa, tornando-se mais um incentivo à suavização de resultados.

Em estudo recente sobre a motivação dos governos locais para gerenciamento de resultados, Octariyani et al (2022) afirmam que, assim como nas organizações com fins lucrativos, nos municípios a aplicação do gerenciamento de resultados é realizada para melhorar o desempenho financeiro para atingir metas ou incentivos desejados pelos gestores locais. Os incentivos podem

motivar a administração em organizações públicas a manipular as demonstrações financeiras para aproximar o déficit/superavit de zero.

Conforme Cardoso e Fajardo (2018), existe uma pressão crescente sobre políticos e gestores públicos por parte de *stakeholders* tais como mídia, investidores, contribuintes, cidadãos usuários de serviços públicos e eleitores, credores e entre outros para que atuem de forma responsável quanto à aplicação dos recursos públicos. Sendo que essa pressão exercida pela sociedade civil é suficiente para incentivar a manipulação de relatórios contábeis.

Ferreira (2023) afirma que, com base na teoria da agência, na teoria da escolha pública e na teoria positiva da contabilidade, a informação contábil-financeira evidenciada nos relatórios públicos pode ser utilizada por políticos ou gestores como forma de sinalizar sua atuação, enquanto o principal (*stakeholders*) a utiliza para monitorar a ação política e estabelecer termos contratuais. A autora esclarece que, na presença de conflitos de interesse, o agente (político ou gestor público) pode sentir-se motivado a manipular a informação contábil-financeira em benefício próprio para manter-se à frente do principal e no controle da situação.

Uma suposição bastante comum subjacente à pesquisa empírica, na visão de Donatella & Tagesson (2023), é que os políticos se envolvem em gerenciamento de resultados para evitar custos políticos presumivelmente decorrentes da divulgação aos eleitores de uma receita líquida negativa ou positivamente grande (incentivos políticos) ou de uma falha em atingir as metas de desempenho financeiro predefinidas (incentivos regulatórios). Assim, sugerem que o gerenciamento de resultados existe para auxiliar na divulgação de um lucro líquido positivo próximo a zero ou para ser usado em ambientes políticos competitivos.

Embora Octariyani, Gamayuni, & Dharma (2022) afirmem que a relação do gestor com o principal no setor público esteja mais adequada à teoria do *Stewardship* que à teoria da agência, afirmando que os gestores públicos têm incentivos condicionados ao que os agentes políticos determinam, não diminui a ocorrência de gerenciamento de resultados. Mesmo que seja uma tentativa dos autores de motivar o incentivo dos agentes frente ao principal, não há como descaracterizar esses incentivos como uma maximização de utilidade, até porque quando afirmam que o beneficiário da manipulação de informação é a população, não há benefícios em uma informação inadequada.

Mesmo que exista alguma resistência quanto ao estudo do GR em instituições públicas, percebe-se uma literatura abrangente sobre o tema, contudo, insipiente ainda em relação aos pressupostos. Nesse sentido, diante da possibilidade da prática oportunista no setor público, ainda, das comprovações da ocorrência em outros países, é necessário analisar se existe a prática de gerenciamento de resultados no caso brasileiro e qual modelo seria o mais adequado, considerando todos os aspectos políticos que envolvem o ordenamento jurídico brasileiro.

3 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NO SETOR PRIVADO, SUAS PRINCIPAIS PROXIES E COMO ASSOCIÁ-LAS AO SETOR PÚBLICO?

Para iniciar a discussão sobre o modelo mais adequado para avaliar a ocorrência de gerenciamento de resultados no setor público, é essencial partir da análise da literatura desenvolvida para o setor privado. Isso se justifica pelo fato de, conforme discutido no capítulo anterior, as pesquisas na área pública não terem explorado suficientemente a adequabilidade dos modelos existentes.

Além disso, como observado na revisão da literatura realizada por Bisogno & Donatella (2022), bem como nos estudos posteriores de Donatella & Tagesson (2023) e Ferreira (2023), a análise sobre o gerenciamento de resultados no setor público tem utilizado *accruals* discricionários, frequentemente com o modelo de Jones Modificado (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995). Contudo, a literatura do setor privado critica amplamente esses modelos, conhecidos como “modelos estilo Jones” (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Kothari, Leone e Wasley, 2005; Dechow, Hutton, Kim & Sloan, 2012; Larson, Sloan & Giedt, 2018; Christensen et al., 2022).

Kothari, Leone e Wasley (2005) destacam que a correlação entre desempenho e *accruals* é um problema nos testes de gerenciamento de resultados, pois os modelos de *accruals* discricionários, como Jones e Jones Modificado, são severamente mal especificados quando aplicados a amostras com desempenho não aleatório.

Dechow, Sloan & Sweeney (1995) enfatizam que esses modelos são frequentemente mal especificados devido à omissão de variáveis em casos de desempenhos financeiros extremos (muito altos ou muito baixos). Além disso, os testes não possuem poder estatístico suficiente, uma vez que tentam isolar a parte “discricionária” dos *accruals* por meio de técnicas com baixa precisão.

Dechow, Hutton, Kim & Sloan (2012) argumentam que poucas melhorias foram feitas desde o estudo de Dechow, Sloan & Sweeney (1995) para aprimorar a identificação dos *accruals* discricionários. Apesar de Kothari, Leone e Wasley (2005) terem proposto a inclusão de variáveis de correspondência de desempenho para mitigar problemas de especificação, isso resultou em uma redução substancial do poder dos testes de gerenciamento de resultados.

Larson, Sloan & Giedt (2018) afirmam que a pesquisa em contabilidade de *accruals* se desenvolveu de forma “ad hoc”, com poucas bases conceituais para as métricas utilizadas. Segundo

os autores, as métricas de *accruals* de capital de giro definidas nas primeiras pesquisas continuam influenciando os estudos subsequentes, apesar de serem incompletas do ponto de vista conceitual.

Christensen et al. (2022) concluem que os modelos estilo Jones são geralmente fracos na detecção de gerenciamento de resultados. Ainda assim, eles permanecem amplamente utilizados devido à sua simplicidade e aplicabilidade em grandes amostras, mesmo diante da existência de abordagens mais sofisticadas.

Paulo (2007) sugere dois passos fundamentais para analisar o gerenciamento de resultados via *accruals*:

1. Estimar os *accruals* discricionários;
2. Verificar se existe uma relação causal significativa entre os *accruals* discricionários e os incentivos aos gestores.

Dessa forma, é necessário identificar os ajustes feitos nas pesquisas do setor privado para separar a parte gerenciável dos *accruals* e avaliar sua adequação ao setor público. Essa análise é crucial porque os principais estudos ainda utilizam os modelos estilo Jones, que foram simplesmente adaptados para a área pública sem considerar adequadamente suas especificidades (Dechow, Hutton, Kim & Sloan, 2012; Larson, Sloan & Giedt, 2018; Christensen et al., 2022).

3.1 Método de seleção dos *Accruals*

A literatura sobre gerenciamento de resultados considera que os *accruals* discricionários são o componente mais suscetível à prática oportunista. Antes de definir os modelos, é importante discutir o método de seleção dos *accruals* e sua aplicabilidade ao setor público. É relevante destacar que nem sempre os métodos descritos na literatura do setor privado são adequados para a escolha de *accruals* na área pública, dada a ausência de foco no lucro no setor governamental.

Conforme Christensen et al. (2022), os principais modelos de gerenciamento de resultados buscam medir os *accruals* discricionários com base em três tipos de evidências:

1. Capacidade de detectar manipulação induzida (evidência de simulação);
2. Correlação com indicadores de distorções (evidência baseada em resultados);
3. Modelos aprimorados que fornecem estimativas mais precisas de *accruals* anormais (abordagem de modelo melhorado).

Larson, Sloan & Giedt (2018) observam que o processo de contabilização pelo regime de competência envolve o registro de ativos e passivos não monetários. Portanto, é necessário distinguir entre ativos monetários e não monetários, bem como entre contas de passivo e de capital próprio.

Segundo Paulo (2007), os *accruals* operacionais totais podem ser apurados por meio do Balanço Patrimonial, pois as mudanças nas contas de capital circulante estão articuladas com os *accruals* de receitas e despesas na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE). Outra forma de estimação é diretamente pela Demonstração do Fluxo de Caixa, sendo recomendável o uso do método direto, conforme Kothari, Leone e Wasley (2005), para minimizar erros de estimação.

3.1.1 Método de seleção dos *Accruals* de Jones (1991)

Segundo Jones (1991), um dos principais problemas identificados nas pesquisas anteriores sobre Gerenciamento de Resultados (DeAngelo, 1996) era a necessidade de que os *accruals* não discricionários permanecessem constantes de um período para o outro, para que os modelos fossem eficazes. Para superar essa limitação, Jones propôs um modelo de seleção de *accruals* que relaxava essa suposição.

De acordo com Dechow, Sloan & Sweeney (1995), o modelo de Jones (1991) buscava controlar os efeitos das mudanças econômicas sobre os *accruals* discricionários nas empresas. Nesse contexto, o modelo de seleção de *accruals* foi definido da seguinte forma:

$$TA_{i,t}/A_{i,t-1} = \alpha_i \cdot (1/A_{i,t-1}) + b_1 \cdot (\Delta REV_{i,t}/A_{i,t-1}) + b_2 \cdot (PPE_{i,t}/A_{i,t-1}) + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

Onde:

$TA_{i,t}$ = Total de *accruals* para a firma i e ano t

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado a firma i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para a firma i no ano t

$\varepsilon_{i,t}$ = Termo de erro para a firma i e ano t

Como os *accruals* totais (TA) incluem alterações nas contas de capital de giro, como contas a receber, estoques e contas a pagar, que dependem, até certo ponto, de alterações nas receitas, parte-se então da seguinte manipulação matemática para definir os *accruals* discricionários:

$$\varepsilon_{i,t} = \left(\frac{TA_{i,t}}{A_{i,t-1}}\right) - (\alpha_i \cdot (1/A_{i,t-1}) + b_1 \cdot (\Delta REV_{i,t}/A_{i,t-1}) + b_2 \cdot (PPE_{i,t}/A_{i,t-1})) \quad (5)$$

Assim, segundo Jones (1991), o termo de erro representa o nível de *accruals* discricionários, calculado como a diferença entre o total de *accruals* e os *accruals* não discricionários. De acordo com Dechow, Sloan & Sweeney (1995), uma limitação identificada nesse modelo é o pressuposto implícito de que as receitas são não discricionárias. Caso ocorra gerenciamento nas receitas discricionárias, isso resultará em erro do tipo II, ou seja, o modelo não será capaz de identificar a manipulação contábil-financeira. Para lidar com essa limitação, as autoras propuseram o modelo a seguir para a seleção de *accruals*.

3.1.2 Método de seleção dos *Accruals* de Jones Modificado (Dechow, Sloan & Sweeney (1995))

Para lidar com o problema do reconhecimento de todas as receitas como *accruals* não discricionários Dechow, Sloan & Sweeney (1995) propõem uma mudança na variável explicativa do b_1 :

$$\frac{TA_{i,t}}{A_{i,t-1}} = \alpha_i \cdot (1/A_{i,t-1}) + b_1 \cdot ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/A_{i,t-1}) + b_2 \cdot (PPE_{i,t}/A_{i,t-1}) + \varepsilon_{i,t} \quad (6)$$

Onde:

$TA_{i,t}$ = Total de *accruals* para a firma i e ano t

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado a firma i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i

$\Delta REC_{i,t}$ = Contas a receber líquidas no ano t menos contas a receber líquidas no ano t

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para a firma i no ano t

$\varepsilon_{i,t}$ = Termo de erro para a firma i e ano t

O modelo de Jones Modificado pressupõe que todas as mudanças nas vendas a crédito durante o período do evento decorrem do gerenciamento de resultados. Esse pressuposto baseia-se na ideia de que é mais fácil gerenciar lucros exercendo discricionariedade sobre o reconhecimento de receitas de vendas a crédito do que sobre as receitas de vendas à vista. Assim, o modelo assume implicitamente que as vendas a crédito são receitas discricionárias.

Seguindo essa lógica de manipulação no modelo anterior, os *accruals* discricionários são representados pelo termo de erro, conforme mostrado abaixo:

$$\varepsilon_{i,t} = \left(\frac{TA_{i,t}}{A_{i,t-1}} \right) - (\alpha_i \cdot (1/A_{i,t-1}) + b_1 \cdot ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/A_{i,t-1}) + b_2 \cdot (PPE_{i,t}/A_{i,t-1})) \quad (7)$$

Para Kothari, Leone e Wasley (2005), até aquele momento, poucas pesquisas haviam se dedicado a alterar as propriedades dos modelos de *accruals* discricionários desde o estudo de Dechow, Sloan & Sweeney (1995). Apesar de melhorias na variável de receita, os modelos do tipo Jones continuaram apresentando especificações inadequadas, especialmente em pesquisas que analisavam amostras não aleatórias. Diante disso, os autores propuseram controlar o impacto do desempenho sobre os *accruals* discricionários, modelando-o com base no Retorno sobre Ativos (ROA).

Assim, definindo o ROA como lucro dividido pelo ativo total do ano anterior:

$$TA_{i,t}/A_{i,t-1} = \alpha_i \cdot (1/A_{i,t-1}) + b_1 \cdot ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/A_{i,t-1}) + b_2 \cdot (PPE_{i,t}/A_{i,t-1}) + (NI_{i,t}/A_{i,t-1}) + \varepsilon_{i,t} \quad (8)$$

Onde:

$TA_{i,t}$ = Total de *accruals* para a firma i e ano t

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado a firma i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i

$\Delta REC_{i,t}$ = Contas a receber líquidas no ano t menos contas a receber líquidas no ano t-1 escalonadas pelo ativo total em t-1

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para a firma i no ano t

$NI_{i,t}$ = Lucro líquido da firma i no ano t

$\varepsilon_{i,t}$ = Termo de erro para a firma i e ano t

Para Christensen et al. (2022), o modelo de performance de Kothari, Leone e Wasley (2005) não trouxe inovações significativas no método de seleção de *accruals* discricionários. Mesmo com a inclusão da variável Retorno Sobre o Ativo (ROA) ao modelo de Jones Modificado, a definição dos *accruals* discricionários ainda depende do isolamento do termo de erro em vez de alterar a variável dependente.

Dechow, Hutton, Kim & Sloan (2012) observaram que o modelo de Kothari, Leone e Wasley (2005), que utiliza o pareamento com a medida de desempenho, reduz os erros de

especificação em amostras com valores extremos de ROA. No entanto, o modelo exagera os problemas de especificação em amostras com empresas de tamanho extremo.

3.1.3 Método de seleção dos *Accruals* de Francis et al. (2005)

Antes de descrever o modelo proposto por Francis et al. (2005), é necessário revisar os estudos de Dechow e Dichev (2002) e McNichols (2002) sobre a qualidade dos *accruals*.

Dechow e Dichev (2002) argumentam que o principal benefício dos *accruals* é reduzir os problemas relacionados ao reconhecimento e ao recebimento dos fluxos de caixa subjacentes. Para que esse benefício seja efetivo, é essencial que as suposições utilizadas para medi-los minimizem os erros de estimativa, que aumentam o ruído nas informações contábeis. Assim, as autoras desenvolveram um modelo simples de *accruals* de capital de giro, buscando corrigir os problemas de temporalidade nos fluxos de caixa, mesmo ao custo de incluir erros na estimativa. Essa abordagem melhora a qualidade dos *accruals*.

As autoras definem a medida empírica da qualidade dos *accruals* como o resíduo de regressões específicas das mudanças no capital de giro das empresas em relação às realizações de fluxo de caixa operacional passado, presente e futuro:

$$\Delta WC_t = b_0 + b_1 * CFO_{t-1} + b_2 * CFO_t + b_3 * CFO_{t+1} + \varepsilon_t \quad (9)$$

Onde:

ΔWC_t = Variação do Capital de giro do ano t em relação o ano t-1

CFO_{t-1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t-1

CFO_t = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t

CFO_{t+1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t+1

ε_t = Resíduo do ano t

No entendimento de Dechow e Dichev (2002), a equação (9) apresentada acima ilustra de forma simples e clara o papel e as características dos *accruals* no processo contábil-financeiro. Essencialmente, os *accruals* são ajustes temporários que antecipam ou postergam o reconhecimento e o recebimento dos fluxos de caixa realizados. Além disso, a magnitude do termo de erro na equação é utilizada para avaliar a confiabilidade da estimativa no processo de mensuração dos *accruals*.

Dessa forma, a qualidade dos *accruals* estaria negativamente relacionada à magnitude dos *accruals* totais, à duração do ciclo operacional e ao desvio padrão das vendas, dos fluxos de caixa e dos lucros. Por outro lado, estaria positivamente relacionada ao tamanho da empresa.

Dechow, Hutton, Kim & Sloan (2012), ao analisarem a medida proposta por Dechow e Dichev (2002), destacam que, embora ela tenha sido desenvolvida para avaliar a qualidade dos *accruals*, alguns pesquisadores a utilizam como métrica para análise de gerenciamento de resultados.

Para McNichols (2002), é possível vincular a análise de Dechow e Dichev (2002) sobre a qualidade dos lucros à literatura de *accruals* discricionários, particularmente ao modelo de Jones (1991). Os resultados obtidos por Dechow e Dichev (2002) sugerem que a inclusão de fluxos de caixa no modelo de Jones (1991) pode reduzir a omissão de variáveis correlacionadas aos fundamentos econômicos. No entanto, o erro de medição na estimativa de Dechow e Dichev (2002) pode limitar a capacidade do modelo de controlar fatores fundamentais que influenciam os *accruals*, os quais podem ser minimizados com a inclusão das vendas.

Nesse contexto, McNichols (2002) propõe a seguinte modificação:

$$\Delta WC_t = b_0 + b_1 * CFO_{t-1} + b_2 * CFO_t + b_3 * CFO_{t+1} + b_4 * (\Delta REV_{i,t} / A_{i,t-1}) + b_5 * (PPE_{i,t} / A_{i,t-1}) + \varepsilon_t \quad (10)$$

Onde:

ΔWC_t = Variação do Capital de giro do ano t em relação ao ano t-1

CFO_{t-1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t-1

CFO_t = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t

CFO_{t+1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t+1

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado a firma i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para a firma i no ano t

ε_t = Resíduo do ano t

Ao testar isoladamente o modelo da equação (10) acima, juntamente com os modelos de Jones (1991) e Dechow e Dichev (2002), McNichols (2002) identificou uma forte correlação entre os resíduos do modelo de Jones e os fluxos de caixa passados, presentes e futuros do modelo proposto. Além disso, constatou que os resíduos do modelo de Dechow e Dichev estão correlacionados com a variação nas receitas. Dessa forma, o modelo proposto por McNichols apresenta uma melhora significativa ao mitigar esses erros de especificação.

Francis et al (2005) consideram que o modelo de seleção de *accruals* de Dechow e Dichev (2002) desempenha bem sua função como medida para os *accruals* correntes, já que as maiores incertezas nas estimativas estão relacionadas aos fluxos de caixa. Para lidar com problemas de medição em períodos mais longos, os autores sugerem associar esse modelo ao modelo de Jones Modificado, proposto por Dechow, Sloan & Sweeney (1995), com a inclusão de variáveis relacionadas às receitas e aos ativos de longo prazo. Ao articular-se com *accruals* correntes e não-correntes, essa abordagem minimiza os problemas observados na métrica de Dechow e Dichev (2002).

Assim, os autores propõem o seguinte modelo:

$$\frac{\Delta TAC_{i,t}}{A_{i,t-1}} = b_0 * 1/A_{i,t-1} + b_1 * CFO_{t-1}/A_{i,t-1} + b_2 * CFO_t/A_{i,t-1} + b_3 * CFO_{t+1}/A_{i,t-1} + b_4 * ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/A_{i,t-1}) + b_5 * (PPE_{i,t}/A_{i,t-1}) + \varepsilon_t \quad (11)$$

Onde:

ΔTAC_t = Variação do total de *accruals* do ano t em relação ao ano t-1

CFO_{t-1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t-1

CFO_t = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t

CFO_{t+1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t+1

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado a firma i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i

$\Delta REC_{i,t}$ = Contas a receber líquidas no ano t menos contas a receber líquidas no ano t

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para a firma i no ano t

ε_t = Resíduo do ano t

Assim como nos modelos anteriores, a medida de *accrual* discricionário será representada pelo termo de erro.

De acordo com Francis et al. (2005), a inclusão das variáveis do modelo de Jones Modificado (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995) tem como objetivo reduzir o problema de especificação devido à omissão de variáveis e melhorar a capacidade explicativa dos *accruals* em até 50% em comparação ao modelo de Dechow e Dichev (2002).

3.1.4 Método de Seleção dos *Accruals* Reversão (Dechow, Sloan & Sweeney (2012))

No estudo de Christensen et al. (2022), um dos principais problemas identificados na literatura sobre o uso de métodos para detectar *accruals* discricionários é a omissão de variáveis

importantes. Para mitigar esse problema, os autores destacam que Dechow, Sloan & Sweeney (2012) propuseram um modelo que incorpora o período de reversão no processo de modelagem dos *accruals* normais.

Nesse contexto, Dechow, Sloan & Sweeney (2012) argumentam que as técnicas de análise de Gerenciamento de Resultados (GR) apresentam baixa capacidade explicativa para identificar práticas de gerenciamento devido à fraca eficácia dos modelos propostos até então em isolar os *accruals* discricionários. Além disso, outro problema apontado é a má especificação dos testes, causada pela omissão de variáveis correlacionadas em amostras com desempenhos financeiros extremos, situação frequentemente associada ao gerenciamento de resultados.

O modelo proposto pelas autoras baseia-se na estrutura introduzida por McNichols e Wilson (1988) e ampliada por Dechow, Sloan & Sweeney (1995):

$$DA_{i,t} = a + bPART_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (12)$$

Onde:

$DA_{i,t}$: *Accruals* Discricionários;

$PART$: Variável *dummy* que tem valor 1 para períodos hipotetizado de ocorrência de GR e 0 quando não há a ocorrência de GR;

$\varepsilon_{i,t}$: Outros determinantes de GR.

Como o melhor estimador linear de b é dado por \hat{b} , temos que o erro padrão é dado por:

$$SE(\hat{b}) = \frac{S_\varepsilon}{\sqrt{(n-1) \cdot S_{PART}}} \quad (13)$$

Onde:

\hat{b} : Magnitude do GR;

n : Número de Observações;

S_ε : Desvio-Padrão da Regressão (soma dos quadrados dos resíduos dividido por $n-2$);

S_{PART} : Desvio-Padrão da variável $PART$

A hipótese nula de nenhum Gerenciamento de Resultados é rejeitada se \hat{b} tem o sinal hipotético (negativo) e é estatisticamente significativo. Nesse modelo também, não é possível identificar diretamente os *accruals* discricionários. Assim, deve-se usar uma proxy para medi-los com erro:

$$DAP_{i,t} = (DA_{i,t} - \mu_{i,t}) + \eta_{i,t} \quad (14)$$

Onde:

DAP: *Accruals* discricionários líquidos (livres de erros de especificação);

$DA_{i,t}$: *Accruals* Discricionários;

μ : *Accruals* Discricionários que foram removidos sem intenção de DAP;

η : *Accruals* Não-Discricionários que foram deixados sem intenção em DAP.

Substituindo $DA_{i,t}$ em $DAP_{i,t}$:

$$DAP_{i,t} = (a + bPART_{i,t} + \varepsilon_{i,t} - \mu_{i,t}) + \eta_{i,t} \quad (15)$$

Onde:

DAP: *Accruals* discricionários líquidos (livres de erros de especificação);

$DA_{i,t}$: *Accruals* Discricionários;

μ : *Accruals* Discricionários que foram removidos sem intenção de DAP;

η : *Accruals* Não-Discricionários que foram deixados sem intenção em DAP.

PART: Variável dummy que tem valor 1 para períodos hipotetizado de ocorrência de GR e 0 quando não há a ocorrência de GR;

$\varepsilon_{i,t}$: Outros determinantes de GR.

A partir da equação 15 podemos ver alguns problemas de especificação do modelo conforme as próprias autoras:

- *Problema 01: Viés e perda de poder causado pela omissão de $-\mu$ em DAP causando a redução da probabilidade rejeição da hipótese nula de nenhum gerenciamento de resultados quando ele é falso – Erro de tipo II.*
- *Problema 02: Viés e erro de especificação causado pela inclusão de η correlacionado em DAP aumentando a probabilidade de rejeição da hipótese nula de nenhum gerenciamento de resultados quando ele é verdadeiro - Erro de tipo I.*
- *Problema 03: Ineficiência dos estimadores causado pela inclusão de η não correlacionado em DAP por causa do aumento do desvio-padrão. Causando a redução da probabilidade rejeição da hipótese nula de nenhum gerenciamento de resultados quando ele é falso – Erro de tipo II.*

A fim de minimizar os problemas apresentados, Dechow, Sloan & Sweeney (2012) observam que os *accruals* discricionários tem uma característica inerente que é a reversão em períodos posteriores. Cerca de 78% dos *accruals* discricionários gerenciados tendem a reverter no primeiro ano pós gerenciamento. Além disso, os *accruals* não-discricionários tendem a persistirem, pois estão vinculados às operações subjacentes do negócio.

Assim, incluem duas variáveis para testar a reversão:

- *PARTR*: Variável *dummy* com valor 1 em períodos em que o gerenciamento de resultados é hipotetizado reverter;
- *PART'*: *PART* – *PARTR* (*PART'* = 1 para anos de gerenciamento de resultados, *PART'* = -1 para anos de reversão e *PART'* = 0 quando ambas não ocorrem).

Três pressupostos são essenciais para o sucesso da medida de GR segundo Dechow, Sloan & Sweeney (2012):

1. Os *accruals* discricionários (*DA*) são corretamente mensurados;
2. Os períodos de gerenciamento de resultados e de reversão são corretamente identificados;
3. Os períodos de gerenciamento de resultados e de reversão são mutuamente exclusivos.

A modelagem da medida de seleção dos *accruals* discricionários para Dechow, Sloan & Sweeney (2012) segue Dechow, Sloan & Sweeney (1995) que usam como medida base os *accruals* de capital de giro como segue:

$$WC_ACC_{i,t} = a + bPART_{i,t} + \sum_k f_k X_{k,i,t} + e_{i,t} \quad (16)$$

Onde:

WC_ACC : *Accruals* de capital de giro não caixa;

PART: Variável *dummy* que tem valor 1 para períodos hipotetizado de ocorrência de GR e 0 quando não há a ocorrência de GR;

X_k : Variáveis de controle para os *accruals* não-discricionários;

e_{i,t} : Outros determinantes de GR.

O passo seguinte é a inclusão da reversão no modelo de estimação dos *accruals* discricionários:

$$WC_ACC_{i,t} = a + bPART_{i,t} + cPARTR_{i,t} + \sum_k f_k X_{k,i,t} + e_{i,t} \quad (17)$$

Onde:

WC_ACC : *Accruals* de capital de giro não caixa;

PART: Variável *dummy* que tem valor 1 para períodos hipotetizado de ocorrência de GR e 0 quando não há a ocorrência de GR;

PARTR: Variável *dummy* com valor 1 em períodos em que o gerenciamento de resultados é hipotetizado reverter

X_k : Variáveis de controle para os *accruals* não-discricionários;

e_{i,t} : Outros determinantes de GR.

Embora a previsão de reversão dos *accruals* seja significativa no primeiro ano após o exercício em que ocorreu o gerenciamento de resultados, de acordo com segundo Dechow, Sloan

& Sweeney (2012), essa não é a única hipótese de ocorrência. Dessa forma, elas particionam a variável PARTR em duas variáveis, assumindo que todos os *accruals* gerenciados serão revertidos até o segundo ano pós ocorrência de manipulação dos lucros:

- *PARTR1*: Variável *dummy* com valor 1 no ano 01 e, 0 no ano de ocorrência do gerenciamento de resultados e no ano 02 pós gerenciamento;
- *PARTR2*: Variável *dummy* com valor 1 no ano 02 e, 0 no ano de ocorrência do gerenciamento de resultados e no ano 01 pós gerenciamento;

Com o uso das duas variáveis consegue-se perceber o nível de reversão dos *accruals* em cada um dos períodos, melhorando a análise do modelo, pois a inclusão de PARTR simplificaria a análise quando a reversão fosse simétrica em ambos os períodos. Portanto o modelo final seria:

$$WC_ACC_{i,t} = a + bPART_{i,t} + cPARTR1_{i,t} + dPARTR2_{i,t} + \sum_k f_k X_{k,i,t} + e_{i,t} \quad (18)$$

Onde:

WC_ACC : Accruals de capital de giro não caixa;

PART: Variável *dummy* que tem valor 1 para períodos hipotetizado de ocorrência de GR e 0 quando não há a ocorrência de GR;

PARTR1: Variável *dummy* com valor 1 no ano 01 e 0 no ano de ocorrência do gerenciamento de resultados e no ano 02 pós gerenciamento;

PARTR2: Variável *dummy* com valor 1 no ano 02 e 0 no ano de ocorrência do gerenciamento de resultados e no ano 01 pós gerenciamento;

X_k : Variáveis de controle para os *accruals* não-discricionários;

$e_{i,t}$: Outros determinantes de GR.

Com o modelo definido, Dechow, Sloan & Sweeney (2012) seguem para a escolha do modelo de seleção dos *accruals* não-discricionários partindo do capital de giro:

$$WC_ACC_{i,t} = \frac{(\Delta CA_{i,t} - \Delta CL_{i,t} - \Delta Cash_{i,t} + \Delta STD_{i,t})}{A_{i,t-1}} \quad (19)$$

Onde:

ΔCA : Variação no ativo circulante;

ΔCL : Variação no passivo circulante;

$\Delta Cash$: Variação em caixa;

ΔSTD : Variação na dívida de curto prazo;

A : Ativos total defasado;

De acordo com Dechow, Sloan & Sweeney (2012), o modelo com reversão proporciona uma melhora significativa no poder dos testes e na especificação de variáveis omitidas, pois incorpora, de forma indireta, variáveis econômicas que foram desconsideradas por modelos anteriores.

Gerakos (2012) também destaca uma melhoria substancial em relação aos modelos anteriores, pois o modelo de Dechow, Sloan & Sweeney (2012) utiliza uma abordagem dinâmica. No entanto, esse modelo enfrenta muitos dos mesmos problemas dos modelos “tipo Jones” e, adicionalmente, depende do conhecimento preciso, por parte dos pesquisadores, dos períodos em que o gerenciamento de resultados ocorreu e foi revertido.

Christensen et al. (2022) observam que o modelo com reversão de Dechow, Sloan & Sweeney (2012) aumenta o poder dos testes em aproximadamente 40,9% em comparação aos modelos anteriores. Apesar disso, os autores ressaltam que, na maioria dos contextos empíricos, os pesquisadores não dispõem de informações claras sobre o período de reversão dos *accruals*.

O próximo modelo de seleção de *accruals* a ser analisado baseia-se na proposta de alteração sugerida por Christensen et al. (2022), que busca corrigir problemas de especificação de variáveis.

3.1.5 Método de seleção de *accruals* abrangente (Christensen et al (2022))

Pesquisas mais recentes, como as de Larson et al. (2018) e Christensen et al. (2022), destacam a importância da literatura sobre *accruals* abrangentes, com ênfase na pesquisa de Richardson et al. (2005). Esses estudos apontam limitações dos modelos "tipo Jones" para captar *accruals* discricionários em análises de gerenciamento de resultados, como a omissão de variáveis relevantes e erros de especificação que enfraquecem o poder dos testes. Além disso, os autores reconhecem que os *accruals* estão relacionados à persistência dos lucros e podem ser utilizados para medir o gerenciamento de resultados (GR) por meio da análise de sua qualidade.

Larson et al. (2018) destacam três funções fundamentais dos *accruals* contábeis identificadas pela literatura:

- a) Captar investimentos relacionados ao crescimento da escala das operações comerciais (Jones, 1991; Fairfield, Whisenant e Yohn, 2003; Ohlson, 2014);
- b) Reduzir diferenças temporais entre eventos econômicos e seus efeitos nos fluxos de caixa associados (Dechow, 1994);

c) Refletir o reconhecimento assimétrico tempestivo de perdas (Basu, 1997; Ball e Shivakumar, 2006).

A mensuração inadequada dos *accruals* pode comprometer os benefícios gerados pela contabilidade por competência. No entanto, Christensen et al. (2022) têm uma perspectiva diferente da maioria da literatura sobre GR. Para eles, a manipulação dos lucros pode, em alguns casos, trazer benefícios ao mercado, já que as empresas sinalizam aos stakeholders sua intenção de estabilizar os lucros.

Christensen et al. (2022) realizaram uma análise nas principais revistas de contabilidade para identificar o uso das proxies de GR e determinar as principais medidas utilizadas. Foram analisados 388 artigos publicados, dos quais 46% utilizavam variações do modelo Jones Modificado (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995) como medida principal. Este foi seguido pela abordagem de correspondência de desempenho de Kothari et al. (2005), utilizada em 40% dos artigos. Já a medida de qualidade dos *accruals* de Dechow e Dichev (2002) foi empregada em 32%, enquanto a versão estendida de Francis et al. (2005) apareceu em 13% dos estudos.

Os autores identificaram três abordagens principais para lidar com o problema de variáveis omitidas:

1. Correspondência de desempenho (Cohen et al., 2019; Kothari et al., 2005);
2. Consideração do período de reversão ao modelar *accruals* normais (Dechow et al., 2005; Dechow et al., 2012);
3. Técnicas econométricas aprimoradas (Collins et al., 2016; Dechow et al., 2012; Ecker et al., 2013; Gerakos & Kovrijnykh, 2013; Larson et al., 2018; Owens et al., 2017).

Para Christensen et al. (2022), as proxies de GR baseadas nos modelos de Jones e suas variações ou nos de Dechow e Dichev (2002) continuam amplamente utilizadas em diferentes contextos. Apesar da existência de modelos mais avançados, estes últimos apresentam maior complexidade econométrica, dificultando sua aplicação em todos os cenários.

Os autores analisaram 11 proxies de GR baseadas em *accruals*, que representam 88% dos estudos sobre o tema nas principais revistas internacionais de contabilidade, e identificaram suas qualidades e limitações:

1. Modelo transversal modificado de Jones (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995);

2. Modelo transversal modificado de Jones estimado por grupos de tamanho (Ecker et al., 2013);
3. Modelo transversal modificado de Jones com controle de desempenho (Kothari et al., 2005);
4. Modelo de margens (Peasnell et al., 2000);
5. Modelo não linear (Ball e Shivakumar, 2006);
6. Medida de receita anormal (Stubben, 2010);
7. Medida de *accruals* abrangentes anormais (Larson et al., 2018);
8. Medida de qualidade dos *accruals* (Dechow e Dichev, 2002);
9. Versão anual da qualidade dos *accruals* (Dechow e Dichev, 2002);
10. Modelo de qualidade dos *accruals* com variação de receitas e ativos fixos (Francis et al., 2005);
11. Modelo de shocks idiossincráticos (Owens et al., 2017).

A amostra utilizada consistiu em 57.954 observações (anos-empresa) entre 1989 e 2017, provenientes da Compustat e do CRSP (Center for Research on Security Prices). Os resultados indicaram que, para o Retorno sobre o Ativo (ROA) e o fluxo de caixa operacional (CFO) em períodos de 1 e 3 anos, os modelos baseados em Jones (1, 2 e 3) geralmente apresentaram associação positiva com o ROA e o CFO futuros.

O modelo de margens (4) superou os modelos de Jones por não apresentar associação positiva com o ROA futuro. Além disso, as medidas de receita anormal (6), *accruals* abrangentes anormais (7), qualidade dos *accruals* (8 e 9), versão estendida (10) e medida de shocks idiossincráticos (11) mostraram associação negativa consistente com o ROA e o CFO futuros. Já o modelo não linear (5), embora tenha associação com o ROA futuro, não apresentou associação estatística com o CFO.

Christensen et al. (2022) sugerem que os modelos que melhor capturam a manipulação de *accruals* são: medida de receita anormal (6), *accruals* abrangentes anormais (7), qualidade dos *accruals* (8 e 9), versão estendida (10) e medida de shocks idiossincráticos (11). Contudo, reconhecem que os modelos "tipo Jones" continuarão a ser amplamente utilizados e propõem duas melhorias, incluindo o uso de proxies que incorporem variáveis capazes de captar o gerenciamento de resultados real (REM - Real Earnings Management).

Larson et al. (2018) identificaram que as medidas tradicionais de *accruals* captam apenas um subconjunto restrito de *accruals* e sugerem o uso de medidas abrangentes para melhorar as análises. Nesse contexto, Christensen et al. (2022) testaram *accruals* abrangentes como variável dependente, exceto para receitas anormais (proxy 6). Com exceção do modelo de qualidade dos *accruals* (8), todos os modelos, incluindo os do tipo Jones, apresentaram a associação negativa esperada com o desempenho futuro.

Larson et al. (2018) também analisaram 157 artigos publicados em quatro das principais revistas de contabilidade até 2016. Em 142 desses estudos, foram utilizadas medidas de *accruals* de capital de giro. No entanto, os autores alertam que essas medidas representam apenas uma pequena parte dos *accruals* totais, o que pode gerar erros de especificação e omissão de variáveis nos modelos tradicionais. Eles propõem uma nova medida de *accruals* abrangentes, descrita da seguinte forma:

$$COMPACC = \Delta CEQ - \Delta CHE \quad (20)$$

Onde:

COMPACC : Variação dos ativos não “caixa” menos variação nos passivos;

ΔCEQ : Variação no Patrimônio Líquido Ordinário;

ΔCHE : Variação em caixa e equivalentes de caixa.

Para decompor os *accruals* abrangentes, é fundamental considerar o estudo de Richardson et al. (2005), que propõe um modelo de seleção de *accruals* baseado no princípio de que quanto maior a confiabilidade dos *accruals*, menor a probabilidade de ocorrência de gerenciamento de resultados. Nesse modelo, os *accruals* totais são medidos como a soma da variação no capital de giro não caixa, mais a variação nos ativos operacionais não circulantes líquidos e a variação nos ativos financeiros líquidos.

Larson et al. (2018) destacam que o modelo de Richardson et al. (2005) difere dos modelos tradicionais de *accruals* normais em dois aspectos principais:

1. Classifica os investimentos de curto prazo como uma conta de exercício, e não como uma conta de caixa.
2. Não inclui participações de não controladores (não reembolsáveis) como uma conta de exercício. A *Compustat* criou esta conta em 2009, em resposta ao SFAS 160, que exigiu a

classificação de certas participações minoritárias na seção de patrimônio líquido do balanço patrimonial.

Em relação à primeira diferença, é importante observar que os equivalentes de caixa podem ter liquidez imediata, como no caso de poupanças, ou podem ser de resgate mais difícil, como certificados de depósito bancário. Para capturar adequadamente os *accruals*, o registro deve ocorrer no momento em que o caixa foi gerado, e não quando ele foi investido.

Quanto à segunda diferença, trata-se de um problema de classificação pela Compustat, além de ser uma conta irrelevante no contexto do setor público.

Assim, a definição de *accruals* abrangentes proposta por Richardson et al. (2005) é:

$$Accruals = \Delta WC + \Delta NCO + \Delta FIN \quad (21)$$

Onde:

ΔWC : variação do ativo operacional circulante, líquido de caixa e investimentos de curto prazo, menos a variação do passivo operacional circulante, líquido da dívida de curto prazo.

ΔNCO : variação nos ativos não circulantes, líquida de investimentos e adiantamentos não patrimoniais de longo prazo, menos a variação nos passivos não circulantes, líquida de dívidas de longo prazo.

ΔFIN : variação nos investimentos de curto e de longo prazos, menos a variação na dívida de curto, longos prazos e nas ações preferenciais.

Para melhor compreensão das variáveis, os autores detalham cada uma que correspondem aos *accruals* abrangentes, sendo que a primeira delas ΔWC que é a variação do ativo circulante operacional líquido do caixa e investimentos de curto prazo é dívida em duas partes:

$$\Delta WC = \Delta COA + \Delta COL \quad (22)$$

Onde:

ΔWC : Variação nos *accruals* de capital de giro ($WC_t - WC_{t-1}$);

ΔCOA : Ativo circulante – Caixa e investimentos de curto prazo;

ΔCOL : Passivo circulante – dívidas no passivo circulante;

Conforme Richardson et al (2005), ΔCOA é composto em sua maioria por contas a receber e estoques que são mensurados com relativa baixa confiabilidade, o que as torna suscetível ao gerenciamento de resultados. Já ΔCOL é majoritariamente composto por contas a pagar que são mensurados com alto grau de confiabilidade dando pouca margem para manipulação de resultados.

Em relação à ΔNCO variação dos não circulantes proposta pelos autores são medidos como:

$$\Delta NCO = \Delta NCOA - \Delta NCOL \quad (23)$$

Onde:

ΔNCO : Variação nos *accruals* dos ativos operacionais não circulantes ($NCO_t - NCO_{t-1}$);

$\Delta NCOA$: Ativo Total – Ativo Circulante – Investimentos;

$\Delta NCOL$: Passivo Total – Passivo Circulante – Dívidas de longo Prazo;

Para Richardson et al (2005) os maiores componentes da variável $\Delta NCOA$ são os ativos imobilizados e intangíveis que têm um alto grau de subjetividade na sua mensuração inicial. No entanto, os *accruals* decorrentes dessa contabilização também foram ignorados pela literatura anterior. Já quanto à variável $\Delta NCOL$, existem passivos de longo prazo com pouca discricionariedade, tais como empréstimos e financiamentos, e outros que podem servir para manipulação de lucros, tais como fundos de pensão.

A última próxie que compões os *accruals* abrangentes são os ativos financeiros ΔFIN decomposta por Richardson et al (2005) da seguinte forma:

$$\Delta FIN = \Delta STI + \Delta LTI - \Delta FINL \quad (24)$$

Onde:

ΔFIN : Variação nos investimentos de curto e de longo prazos ($FIN_t - FIN_{t-1}$);

ΔSTI : Investimentos de curto prazo;

ΔLTI : Investimento de longo prazo;

$\Delta FINL$: Dívidas de curto prazo + Dívidas de longo prazo + ações preferenciais;

Em conformidade com Richardson et al (2005) os investimentos de curto prazo ΔSTI têm maior confiabilidade em relação às outras variáveis, pois o prazo de realização normalmente é inferior a um ano. Em relação aos de longo prazo ΔLTI , os valores a receber sofrem com a inadimplência por isso estão sujeitos ao gerenciamento de resultados que os investimentos permanentes que têm maior acuraria em sua mensuração. Assim, a medida de *accruals* abrangentes estendida fica:

$$TACC = (\Delta COA + \Delta COL) + (\Delta NCOA - \Delta NCOL) + (\Delta STI + \Delta LTI - \Delta FINL) \quad (25)$$

Onde:

TACC = Total de *accruals*

ΔCOA : Ativo circulante – Caixa e investimentos de curto prazo;

ΔCOL : Passivo circulante – dívidas no passivo circulante;

$\Delta NCOA$: Ativo Total – Ativo Circulante – Investimentos;

$\Delta NCOL$: Passivo Total – Passivo Circulante – Dívidas de longo Prazo;
 ΔSTI : Investimentos de curto prazo;
 ΔLTI : Investimento de longo prazo;
 $\Delta FINL$: Dívidas de curto prazo + Dívidas de longo prazo + ações preferenciais;

Para a adequação do modelo, então, os autores sugerem que as variáveis sejam ponderadas pelo ativo total, conforme pesquisas anteriores. Além disso, eles controlam o desempenho pelo ROA calculado como receitas operacionais após a depreciação dividido pelo ativo total. Assim, o modelo final ficaria:

$$\frac{TACC_t}{TA_t} = \alpha_0 + b_0 * \frac{\Delta WC_t}{TA_t} + b_1 * \frac{\Delta NCO_t}{TA_t} + b_2 * \frac{\Delta FIN_t}{TA_t} + b_3 * \frac{ROA_t}{TA_t} + b_4 * \frac{ROA_{t+1}}{TA_t} + b_5 * \frac{FROA_{t+2}}{TA_t} + b_6 * \frac{RET_{t+1}}{TA_t} + \varepsilon_t \quad (26)$$

Onde:

TACC: Total de *accruals*

ΔWC_t = Variação do Capital de giro do ano t menos o ano t-1

α_0 = Intercepto (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

ΔNCO : Variação nos *accruals* dos ativos operacionais não circulantes ($NCO_t - NCO_{t-1}$);

ΔFIN : Variação nos investimentos de curto e de longo prazos ($FIN_t - FIN_{t-1}$);

ROA: Receitas operacionais após a depreciação dividido pelo ativo total

FROA: Média do ROA dos próximos 4 anos. $FROA_{t+2} = \frac{(ROA_{t+2} + ROA_{t+5})}{4}$

RET: Variável de controle Tamanho calculado pelo retorno das ações preferenciais.

ε_t : Termo de erro

De acordo com Christensen et al. (2022), ao isolar o resíduo da equação 26, obtém-se a medida para análise da manipulação dos *accruals*. Os autores demonstram que o uso dessa proxy como medida de *accruals* totais é suficiente para ajustar os modelos e captar a manipulação nos lucros.

É importante destacar que a variável RET não deve ser utilizada como variável de controle se o modelo descrito acima for aplicado para analisar o gerenciamento de resultados no setor público. Em contextos públicos, variáveis sociais tendem a ser mais adequadas, pois estão relacionadas à distribuição do orçamento público, à capacidade de arrecadação de receitas e à execução de despesas.

Embora o modelo proposto pelos autores seja abrangente e forneça melhorias significativas em relação aos modelos tradicionais, seu método de seleção de *accruals* inclui variáveis mais

voltadas para captar a persistência do lucro por meio de proxies de patrimônio líquido. Isso torna as melhorias propostas menos aplicáveis ao setor público.

No entanto, as sugestões dos autores para aprimorar os modelos “tipo Jones” representam avanços importantes, especialmente no aumento do poder dos testes e na mitigação da omissão de variáveis.

3.1.6 Síntese e Consolidação dos Método de seleção de *accruals*

Larson, Sloan & Giedt (2018) afirmam que, na ausência de uma justificativa convincente para focar em uma categoria específica de *accruals*, os pesquisadores devem priorizar *accruals* abrangentes. No entanto, para investigações sobre gerenciamento de resultados, é mais adequado concentrar-se nos *accruals* operacionais articulados residuais devido à alta subjetividade associada às variáveis omitidas.

Ao criticar os modelos “estilo Jones”, Larson, Sloan & Giedt (2018) também recomendam o uso de *accruals* abrangentes, pois eles capturam eventos articulados, como incorporações, desinvestimentos e aumento de capitais. Esses eventos geram *accruals* que afetam as relações de Caixa e equivalentes de Caixa, mas que não podem ser adequadamente identificados apenas pela análise do fluxo de caixa operacional. No entanto, ao aplicar o conceito de *accruals* abrangentes no setor público para avaliar o gerenciamento de resultados, é importante considerar que esses eventos geralmente exigem autorização legislativa e estão sujeitos a regras estritas. Portanto, sua utilidade para avaliar o gerenciamento de resultados na administração pública seria limitada ou inexistente.

O modelo de Jones Modificado (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995) separa os *accruals* totais em discricionários e não discricionários. Cohen et al. (2019) argumentam que, embora tenha menor poder explicativo em comparação com outros modelos, o modelo modificado de Jones é mais adequado ao setor público, pois a maioria dos modelos alternativos é orientada para resultados.

Dechow, Sloan & Sweeney (1995) sugerem que a versão modificada do modelo de Jones (1991) oferece os testes mais robustos para detectar o gerenciamento de resultados. No entanto, eles destacam que, independentemente do modelo utilizado, o poder dos testes é relativamente

baixo para identificar ganhos gerenciados de magnitudes economicamente plausíveis. Assim, é fundamental avaliar qual modelo é mais apropriado para investigar essa hipótese no setor público.

Modelos como o de Kothari, Leone e Wasley (2005) são descartados de antemão para o setor público, pois são voltados para medir desempenho, utilizando a proxy de Retorno sobre Ativos (ROA) como indicador de quão eficiente foi o retorno sobre o capital investido. Nesse contexto, quanto maior o ROA, melhor. Para reduzir o desvio-padrão do erro, os autores criaram uma medida de desempenho nos *accruals* discricionários para controlar esse efeito, uma abordagem também presente nos modelos de Jones (1991) e Jones Modificado (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995), embora ambos apresentem erros de especificação.

No setor público, o desempenho medido pelo ROA não pode ser considerado uma medida confiável para avaliar o gerenciamento de resultados, pois os ativos predominantes são de infraestrutura, culturais e bens públicos, que servem apenas para fornecer serviços públicos, gerando despesas e não fluxo de caixa (STN, 2022).

Segundo Loureiro et al. (2011), o cálculo do Retorno sobre o Ativo (ROA) pode ser descrito da seguinte forma:

$$ROA = Lucro Líquido / Ativo Total \quad (27)$$

Além da questão do uso dos ativos no setor público para a prestação de serviços públicos, o lucro líquido, utilizado como medida no cálculo do ROA, não é uma métrica apropriada de desempenho governamental. Na administração pública, o desempenho é avaliado pela capacidade de implementação dos programas de governo, nos quais despesas são realizadas em benefício da população, sem a expectativa de contrapartida. Embora o lucro na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) seja uma medida desejável, não constitui o objetivo principal da administração pública. (STN, 2022).

Adicionalmente, conforme Capalbo et al. (2021), o desempenho no setor público é buscado na forma de suavização de resultados próxima de zero (lucro nulo), sinalizando aos stakeholders que as metas foram alcançadas sem imposição de tributação excedente.

De acordo com Dechow, Hutton, Kim & Sloan (2012), o modelo de Kothari, Leone e Wasley (2005), embora proposto para mitigar erros de especificação, apresenta redução substancial no poder preditivo e aumento significativo do erro padrão. Esse modelo é eficaz apenas em casos de omissão de variáveis relevantes, o que o torna inadequado para o setor público.

A construção de um modelo de seleção de *accruals* mais adequado ao setor público deve considerar os pontos levantados nas seções 3.1.1 a 3.1.6. Os principais avanços incluem:

1. Método de seleção de *Accruals* de Jones (1991):

Relaxou a suposição de que os *accruals* não discricionários deveriam ser constantes de um período para outro, propondo a defasagem pelo ativo total do ano anterior e a inclusão do ativo imobilizado como variável de controle.

2. Método de seleção de *Accruals* de Jones Modificado (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995):

Ajustou o problema do reconhecimento de todas as receitas como *accruals* não discricionários no modelo de Jones (1991), incluindo os recebíveis na variável explicativa b_1 . Isso reflete a ideia de que é mais fácil exercer discricionariedade sobre o reconhecimento de receitas em vendas a crédito do que em vendas à vista. Essa alteração foi amplamente aceita na literatura, sendo o modelo mais utilizado, conforme Larson, Sloan & Giedt (2018) e Christensen et al. (2022).

3. Método de seleção de *Accruals* de Francis et al. (2005):

Aperfeiçoaram o modelo de Jones Modificado associando-o aos modelos de Dechow e Dichev (2002) e McNichols (2002) sobre qualidade de *accruals*. Incorporaram fluxos de caixa passados e futuros, melhorando significativamente o poder dos testes e mitigando problemas de especificação de variáveis.

4. Método de seleção de *Accruals* com Reversão (Dechow, Sloan & Sweeney, 2012):

Permite medir a reversão dos *accruals* discricionários, embora seja empiricamente desafiador devido à necessidade de identificar os períodos exatos de ocorrência e reversão do gerenciamento de resultados. O modelo reafirma a importância da reversão dos *accruals*, especialmente os de caixa, e mede os *accruals* totais de capital de giro com base na variação de ativo circulante, passivo circulante, caixa e dívida de curto prazo, reduzindo problemas de omissão de variáveis.

5. Método de seleção de *Accruals* Abrangentes (Christensen et al., 2022):

Propõe a inclusão de *accruals* abrangentes como medida de *accruals* totais.

Assim, o modelo de seleção de *accruals* deve abordar os pontos destacados na literatura. Conforme Kothari, Leone e Wasley (2005) e Dechow, Sloan & Sweeney (2012), na estimativa de modelos em seção transversal, a inclusão do termo constante é essencial para evitar viés de especificação, já que sua ausência força a curva de regressão a passar pela origem.

No estudo de Christensen et al. (2022), os resultados demonstraram que o modelo de qualidade dos *accruals* (Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al., 2005) foi bem especificado. Esse modelo não apenas captou o gerenciamento de *accruals* por capital de giro, comumente abordado na literatura, mas também reduziu problemas de omissão de variáveis.

Com base nessa premissa, o modelo de seleção de *accruals* a ser testado neste estudo foi definido conforme a equação 28 apresentada a seguir:

$$\frac{COMP_ACC_{i,t}}{A_{i,t-1}} = b_0 * 1/A_{i,t-1} + b_1 * CFO_{t-1}/A_{i,t-1} + b_2 * CFO_t/A_{i,t-1} + b_3 * CFO_{t+1}/A_{i,t-1} + b_4 * ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/A_{i,t-1}) + b_5 * (PPE_{i,t}/A_{i,t-1}) + \varepsilon_t \quad (28)$$

Onde:

COMPACC : Variação dos ativos não “caixa” menos variação nos passivos do ano t (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

b_0 = Intercepto (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

CFO_{t-1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t-1 (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

CFO_t = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

CFO_{t+1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t+1 (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado a firma i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$\Delta REC_{i,t}$ = Contas a receber líquidas no ano t menos contas a receber líquidas no ano t-1 escalonadas pelo ativo total em t-1 (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para a firma i no ano t (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

ε_t = Resíduo do ano t

Da mesma forma que os modelos anteriores, a medida de *accrual* discricionário será o termo de erro definido como a equação 29:

$$\varepsilon_t = \frac{COMP_ACC_{i,t}}{A_{i,t-1}} - (b_0 * 1/A_{i,t-1} + b_1 * CFO_{t-1}/A_{i,t-1} + b_2 * CFO_t/A_{i,t-1} + b_3 * CFO_{t+1}/A_{i,t-1} + b_4 * ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/A_{i,t-1}) + b_5 * (PPE_{i,t}/A_{i,t-1})) \quad (29)$$

Onde:

COMPACC : Variação dos ativos não “caixa” menos variação nos passivos do ano t (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

α_0 = Intercepto (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

CFO_{t-1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t-1 (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

CFO_t = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

CFO_{t+1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t+1 (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado a firma i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$\Delta REC_{i,t}$ = Contas a receber líquidas no ano t menos contas a receber líquidas no ano t-1 escalonadas pelo ativo total em t-1 (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para a firma i no ano t (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

ε_t = Resíduo do ano t

Com base no modelo de seleção de *accruals* definido, a próxima seção abordará os ajustes necessários para verificar a hipótese de Gerenciamento de Resultados (GR) no setor público. Serão incluídas variáveis de controle e consideradas hipóteses previamente testadas na literatura. É importante destacar que fatores específicos da administração pública brasileira serão analisados no capítulo seguinte para testar o modelo aplicado aos dados das demonstrações contábeis dos municípios.

3.2 O Modelo de Seleção de *Accruals* e sua correspondência com Setor Público

Embora a literatura tenha se dedicado a desenvolver modelos mais eficientes para capturar o gerenciamento de resultados e mitigar o problema de omissão de variáveis, observa-se que muitos deles são variações do modelo de Jones (1991). Exemplos disso incluem os trabalhos de Dechow, Sloan & Sweeney (1995), Dechow e Dichev (2002), McNichols (2002), Francis et al (2005) e Kothari, Leone & Wasley (2005). Autores que tentaram se afastar dessa abordagem frequentemente encontraram barreiras relacionadas à sua aplicabilidade e à relevância que o modelo ainda possui entre os pesquisadores.

Nossa proposta, portanto, parte do modelo de Jones (1991), expandindo-o com as adaptações sugeridas pela literatura que mais se adequam ao setor público. A maior parte das críticas ao modelo está associada a variáveis de mercado. Por exemplo, McNichols (2002) destaca que o modelo omite fatores como setor, fusões e aquisições, atividades de desinvestimento e ofertas de ações, que podem estar correlacionados com os *accruals*, resultando em erros nas medições agregadas. No entanto, no setor público, essas críticas são menos pertinentes, já que não há variações de propriedade ou setor. Além disso, casos de criação ou extinção de municípios são raros e possuem pouca relevância para a análise.

Segundo Beck (2018), o uso do modelo de Jones (1991) apresenta as seguintes vantagens:

1. Permite estimar *accruals* anormais, a variável dependente, por meio de uma medida de qualidade global amplamente aplicável a qualquer nível de governo e a várias questões de investigação;
2. Utiliza apenas algumas variáveis de fácil acesso e ampla disponibilidade;
3. É frequentemente adotado na literatura, o que aumenta a comparabilidade com estudos existentes sobre gerenciamento de resultados.

Contudo, a autora também ressalta que o modelo original não é necessariamente adequado para o ambiente governamental, pois não considera as características únicas da administração pública nem as especificidades dos relatórios contábeis governamentais.

Com base no modelo definido na seção anterior, algumas definições adicionais precisam ser estabelecidas:

$$\frac{COMPACC_{i,t}}{A_{i,t-1}} = b_0 * 1/A_{i,t-1} + b_1 * CFO_{t-1}/A_{i,t-1} + b_2 * CFO_t/A_{i,t-1} + b_3 * CFO_{t+1}/A_{i,t-1} + b_4 * ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/A_{i,t-1}) + b_5 * (PPE_{i,t}/A_{i,t-1}) + \varepsilon_t \quad (30)$$

Onde:

COMPACC : Variação dos ativos não “caixa” menos variação nos passivos do ano t (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

b_0 = Intercepto (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

CFO_{t-1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t-1 (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

CFO_t = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

CFO_{t+1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t+1 (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado a firma i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$\Delta REC_{i,t}$ = Contas a receber líquidas no ano t menos contas a receber líquidas no ano t-1 escalonadas pelo ativo total em t-1 (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para a firma i no ano t (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

ε_t = Resíduo do ano t

A variável COMPACC vai ser definida como Richardson et al (2005) e Larson et al (2018):

$$COMPACC = (\Delta COA - \Delta COL) + (\Delta NCOA - \Delta NCOL) + (\Delta FINA - \Delta FINL) \quad (31)$$

Onde:

COMPACC = Total de *accruals*

ΔCOA : Ativo circulante – Caixa e investimentos de curto prazo;

ΔCOL : Passivo circulante – dívidas no passivo circulante;

$\Delta NCOA$: Ativo Total – Ativo Circulante – Investimentos;

$\Delta NCOL$: Passivo Total – Passivo Circulante – Dívidas de longo Prazo;

$\Delta FINA$: *Ativos Financeiros* :

$\Delta FINL$: Passivos financeiros;

Foi excluído da variável $\Delta FINL$ a subtração das ações preferenciais. Caso o foco fosse Sociedades de Economia Mista talvez devesse manter. Contudo, no nível municipal agregado, essas empresas não têm muita relevância. Outra mudança em relação à Richardson et al (2005) foi a exclusão do ROA como citado na seção anterior.

3.3 O Modelo para Detecção de Gerenciamento de Resultados no Setor Público

O próximo passo, após a definição da medida de seleção de *accruals*, é estabelecer o modelo para verificar a ocorrência de gerenciamento de resultados, comparando os resíduos da equação (30) com as variáveis que influenciam os *accruals* não discricionários. Conforme Mendes, Rodrigues e Esteban (2012), a análise de gerenciamento de resultados por meio de *accruals* agregados ocorre em duas etapas principais:

1. **Seleção de *accruals* discricionários:** Esta etapa consiste na obtenção do resíduo da equação escolhida, já que os *accruals* discricionários não são diretamente observáveis nas demonstrações contábeis.
2. **Verificação da manipulação de lucros:** Utiliza-se o resíduo obtido na etapa anterior para identificar a ocorrência ou não de gerenciamento de resultados.

Peterson (2008) propõe que os dados sejam estimados por meio de regressão em painel, com erros padrão agrupados em uma dimensão para evitar viés de estimação. O modelo inicial, inspirado em Van Horn (2005), Coelho e Lopes (2007), Cupertino e Martinez (2008), Islam, Ali e Ahmad (2011), Mendes, Rodrigues e Esteban (2012), Wang e Lyun (2012), Ferreira, Carvalho e Pinho (2013), Beck (2018), Cohen et al. (2019), Ferreira, Carvalho e Pinho (2020), e Malkogianni e Cohen (2022), será utilizado para avaliar a existência de manipulação de resultados:

$$ACCD_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot (LAACCD_{i,t}/AT_{i,t-1}) + \gamma_2 \cdot (LL_{i,t-1}/AT_{i,t-1}) + \gamma_3 \cdot TAM_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (32)$$

Onde:

$ACCD_{i,t}$ são os resíduos do modelo modificado de Jones (1991), no ano t no estado i, que representam os *accruals* discricionários estimados.

$LAACCD_{i,t}$ é o lucro antes dos *accruals* discricionárias no ano t no município i deflacionado pelo total de ativos defasados. Mendes et al (2012) define o seu cálculo como a diferença entre o lucro reportado e os *accruals* discricionários calculados pelos resíduos da equação (7) e que captura o efeito do lucro pré-gerenciado relação negativa com o lucro líquido, pois se os resultados estiverem abaixo da expectativa aumentarão a manipulação.

$LL_{i,t-1}$ é o lucro líquido do ano t-1 no município i, deflacionado pelo total de ativos defasados. Ele é estimado a partir do superávit calculado na DVP.

$TAM_{i,t}$ é a variável de controle tamanho e é aplicado o logaritmo natural (ln) sobre o número de deputados que cada estado, o qual município pertence, tem na Câmara Federal que é proporcional à sua população. O uso da quantidade de parlamentares representa a influência política que cada estado tem sobre a distribuição de recursos e quanto maior essa variável, maior será a participação nos recursos destinados aos fundos estaduais e regionais.

Segundo Cupertino e Martinez (2008), quando os *accruals* discricionários nos resultados contábeis estão próximos de zero, isso pode indicar a existência de gerenciamento de resultados voltado para manter a relação entre lucro líquido e ativo total próxima do ponto de referência zero. A variável $LAACCD_{i,t}$ é obtida pela diferença entre o lucro reportado e os *accruals* discricionários, calculados a partir dos resíduos da equação (32). Essa variável captura o efeito do lucro pré-gerenciado por meio de sua relação negativa com o lucro líquido, já que, quando os resultados ficam abaixo das expectativas, os *accruals* podem ser aumentados para melhorar o resultado final.

Conforme Kothari et al (2005), o lucro líquido é incluído no modelo para controlar o desempenho do período atual, e uma interceptação é utilizada para mitigar o pressuposto de heterocedasticidade.

Além disso, evidências empíricas sobre o gerenciamento de resultados no setor público mostram que a variável de controle mais frequentemente utilizada é o **Tamanho**, como apresentado na Tabela 01. O **Tamanho** é calculado como o logaritmo natural do ativo total. Segundo Paulo (2007), a variável **PPE** (ativo imobilizado líquido) não controla adequadamente o tamanho da empresa, podendo enviesar os coeficientes. Tanto o tamanho quanto a alavancagem, que também aparecem em diversas pesquisas, são importantes para controlar a variabilidade dos *accruals*, reforçando a necessidade de sua inclusão como variáveis de controle.

Tabela 1 - Variáveis de Controle: Evidências Empíricas.

Variável	Artigo	Ano	Autor	Objetivo
Tamanho: Ativo total; Alavancagem: Dívida/Capital próprio.	How do nonprofit hospitals manage earnings?	2005	Andrew J. Leone *, R. Lawrence Van Horn	Analisar se CEOs de hospitais sem fins lucrativos também gerenciam os lucros e se é possível prever.
Tamanho: Ln do Ativo total;	The effect of board-manager agency conflicts on non-profit organizations' earnings and cost allocation manipulations	2011	Marc Jegers	Tenta representar formalmente GR em organizações sem fins lucrativos, integrando GR globais e GR de alocações de custos indiretos.
Tamanho: Ln do Ativo total; ROA: NIBEX/TA Alavancagem: Dívida/Capital próprio.	Do State Enterprises Manage Earnings More than Privately Owned Firms? The Case of China	2011	Liu Wang Kennth Yung	Examina o impacto da propriedade estatal no gerenciamento de resultados
Nível de subsídios divididos pelo AT. ¹ Estrutura de Capital: Dívida/AT. Tamanho: Ln do Ativo total.	Do Nonprofit Organizations Manage Earnings? An Empirical Study	2012	Marc Jegers	Como os lucros reportados podem afetar os montantes de fundos obtidos de diferentes fontes.
Dis $Accrual$ t-1: para controlar a probabilidade de autocorrelação em	Earnings Management Around Zero	2013	Augusta Ferreira, João Carvalho and Fátima Pinho	Avaliar se os políticos locais nos municípios portugueses, com o

<i>accruals</i> discricionários.				objetivo de demonstrar o seu elevado nível de competência e aptidões, se envolvem em GR.
Tamanho: Ln do Ativo total; ROA: NI/TA Audit: Dummy se é auditada por big four ou não.	The role of state ownership on earnings quality: evidence across public and private European firms	2016	Cristina Gaio Ines Pinto	Examina o papel da propriedade estatal na qualidade dos relatórios financeiros no que diz respeito às características do conservadorismo e do gerenciamento de resultados.
Tamanho: População.	Opportunistic financial reporting around municipal bond issues	2018	Amanda W. Beck	Até que ponto os gestores governamentais usam o poder discricionário permitido de forma oportunista ao preparar as DF's governamentais
Tamanho: Ln dos membros do conselho municipal	Earnings management in local governments: the role of political factors	2019	Sandra Cohen, Marco Bisogno, Ioanna Malkogianni	O objetivo deste artigo é examinar as práticas de gerenciamento de resultados nos governos locais (LGs)
Dis <i>Accrual</i> t-1: para controlar a probabilidade de autocorrelação em <i>accruals</i> discricionários.	Political competition as a motivation for earnings management close to zero: the case of Portuguese municipalities	2020	Augusta Ferreira, João Carvalho Fátima Pinho	Avaliar se, motivados pela competição política, os municípios adotam práticas de gerenciamento de resultados por meio de <i>accruals</i> discricionários.
Tamanho: Ln do Ativo total; NCCA = AÑC/AT ²	<i>Accruals</i> Management to Avoid The Current Ratio Falling Below One: An Empirical Analysis Among Nonprofits	2020	Lode Lanckswertdt1, Tom Van Caneghem1, Anne-Mie Reheull	Verificar se o comportamento oportunista também ocorre em organizações sem fins lucrativos (OSFL).
Capacidade tributária: base tributária/nº de Habitantes. ³	CFO characteristics and opportunistic accounting choice in public sector organizations	2020	Pierre Donatella Torbjörn Tagesson	Testar a relação entre as características do CFO e a escolha contábil oportunista

Tamanho: Ln do tamanho da população; Competição Política: O nº de mudanças de governo nos últimos 05 anos; ⁴ Auditoria: Big Four. ⁵				em organizações do setor público.
Tamanho: Ativo total	Elections and earnings management: evidence from municipally-owned entities	2020	Francesco Capalbo Claudio Lupi Margherita Smarra Marco Sorrentino	Investigar se existe uma relação entre a gestão de resultados pelas Entidades Municipais (MOEs) e as eleições locais.
Tamanho: Ln do Ativo total; Alavancagem: Dívida/Capital próprio.	Earnings management in public hospitals: The case of Greek state-owned hospitals	2022	Bisogno Malkogianni & Sandra Cohen	Testar a existência de GR nos hospitais estatais gregos, examinando a utilização de medidas <i>accruals</i> discricionários.
PPE?	Implementation of Discretionary <i>Accrual</i> in Local Governments and Motivation of Local Government Incentives: Literature Review	2022	Eka Octariyani, Rindu Rika Gamayuni and Fitra Dharma	Explorar a aplicação dos <i>accruals</i> discricionários e a motivação dos Fundos de Incentivos Regionais (DID) recebidos pelos governos locais
Tamanho: A proporção de eleitores elegíveis que votaram nas eleições municipais mais recentes. ⁶	To manage or reserve <i>accruals</i> ? Evidence from a balanced-budget requirement reform	2023	Pierre Donatella, Emmeli Runesson & Torbjörn Tagesson	Oferecer mais informações sobre como os incentivos regulatórios e políticos moldam o comportamento de prestação de contas dos governos subnacionais.
Tamanho: Ln do Ativo total; ROA: NIBEX/TA	Earnings Management in State-Owned Enterprises	2023	Felix Gustafsson & Nils Palmqvist	Fornecer mais evidências sobre a relação entre propriedade estatal e GR, comparando o comportamento de empresas públicas e de empresas privadas no contexto sueco.

Tamanho: População.	<i>Accrual</i> Management in the Local Government Of Aceh: An Empirical Evidence	2023	Adnan*, Syukriy Abdullah, Maulana Kamal	Examinar os fatores que influenciam a manipulação de <i>accruals</i> nos governos locais
Dis <i>Accrual</i> t-1: para controlar a probabilidade de autocorrelação em <i>accruals</i> discricionários.	Debt as a motivation for earnings management by Portuguese municipalities? Augusta Ferreira	2023	Augusta Ferreira	Examinar se os políticos estão motivados a envolver-se na GR devido à dívida e se utilizam <i>accruals</i> discricionários para isso.

1- Capturar a importância dos subsídios

2- Com base na ideia de que níveis mais elevados de acumulações (por exemplo, níveis mais elevados de estoques e/ou contas a receber) facilitarão o processo de gerenciamento de resultados (e sua magnitude).

3- Diminuir as diferenças de receita entre municípios: Assim, os municípios com uma capacidade tributável (base tributável/número de habitantes) inferior à média nacional receberão uma subvenção do governo central, enquanto os municípios com uma capacidade tributável muito acima da média nacional terão de pagar uma taxa ao governo central. Desta forma, a variável da base tributária capta tanto a atenção e o interesse dos cidadãos devido ao contributo económico, como a parte relativa dos subsídios governamentais que um município recebeu. Consistente com a literatura anterior (Rodríguez et al. 2013), esperamos uma associação negativa entre base tributária e oportunidades oportunistas.

4- Segundo Zimmerman (1977), o ambiente político é um fator que distingue o setor público do setor privado. Dependendo da probabilidade de uma mudança no governo, os partidos no poder que procuram a reeleição (Zimmerman 1977; Copley et al. 1995) terão incentivos mais ou menos fortes para sinalizar responsabilidade aos eleitores (Ward et al. 1994; Ferreira et al. .2013). Especialmente no ano anterior a uma eleição, como foi o caso do relatório anual de 2017, um défice pode ser utilizado pela oposição como argumento contra o partido no poder. Os municípios que não reconhecessem a totalidade da subvenção como receita até ao final de 2016, teriam assim alguma flexibilidade em termos de melhorar artificialmente o desempenho financeiro reportado durante 2017. Considerando isto, controlámos a competição política, que é medida como o número relativo de mudanças no governo durante as últimas cinco eleições.

5- Várias características das empresas de auditoria podem implicar diferenças na qualidade da auditoria entre empresas de auditoria, o que influenciaria a probabilidade dos seus clientes fazerem uma escolha contabilística oportunista (por exemplo, Francis 2011). Esta premissa é apoiada por pesquisas empíricas sobre municípios suecos, que documentaram diferenças significativas entre a empresa de auditoria contratada e os resultados dos relatórios financeiros (por exemplo, Falkman e Tagesson 2008; Haraldsson e Tagesson 2014; Donatella et al. 2019; Donatella 2020b). Neste estudo, as empresas de auditoria (Deloitte, EY, KPMG e PwC) e os escritórios de auditoria dos

próprios municípios foram codificados usando cinco variáveis dummy diferentes. A especialista do setor PwC foi utilizada como variável de referência.

6- Esta é uma proxy para a atividade política da população de um município. À semelhança da dimensão, pode-se esperar que tanto o risco como o benefício potencial da gestão de resultados aumentem com a atividade política da população. Não podemos, portanto, prever o sinal da associação entre a participação eleitoral e a adoção de reservas de acumulação.

As outras duas variáveis de controle mais utilizadas na literatura sobre Gerenciamento de Resultados (GR) são a alavancagem e o ROA. A alavancagem é empregada para analisar o efeito do endividamento sobre os *accruals* discricionários, enquanto o ROA, diferentemente do que foi proposto por Kothari, Leone e Wasley (2005), é utilizado para avaliar o impacto do desempenho nos *accruals*. Vale destacar que Kothari, Leone e Wasley (2005) sugerem o uso do ROA na medida de seleção de *accruals* com o objetivo de reduzir os efeitos do desempenho na estimação dos *accruals* discricionários.

Dessa forma, o modelo será estimado em três formatos:

1 – O modelo original só com a variável tamanho:

$$ACCD_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot (LAACCD_{i,t}/AT_{i,t-1}) + \gamma_2 \cdot (LL_{i,t-1}/AT_{i,t-1}) + \gamma_3 \cdot TAM_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (33)$$

Onde:

$ACCD_{i,t}$ são os resíduos do modelo modificado de Jones (1991), no ano t para o município i, que representam os *accruals* discricionários estimados.

$LAACCD_{i,t}$ é o lucro antes dos *accruals* discricionárias no ano t para o município i deflacionado pelo total de ativos defasados. Mendes et al (2012) define o seu cálculo como a diferença entre o lucro reportado e os *accruals* discricionários calculados pelos resíduos da equação (7) e que captura o efeito do lucro pré-gerenciado relação negativa com o lucro líquido, pois se os resultados estiverem abaixo da expectativa aumentarão a manipulação.

$LL_{i,t-1}$ é o lucro líquido do ano t-1 no município i, deflacionado pelo total de ativos defasados. Ele é estimado a partir do superávit calculado na DVP.

$TAM_{i,t}$ é a variável de controle tamanho e é aplicado o logaritmo natural (ln) sobre o número de deputados que cada estado tem na Câmara Federal que é proporcional à sua população. O uso da quantidade de parlamentares representa a influência política que cada estado tem sobre a distribuição de recursos e quanto maior essa variável, maior será a participação nos recursos destinados aos fundos estaduais e regionais.

2 – O modelo com tamanho e alavancagem:

$$ACCD_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot (LAACCD_{i,t}/AT_{i,t-1}) + \gamma_2 \cdot (LL_{i,t-1}/AT_{i,t-1}) + \gamma_3 \cdot TAM_{i,t} + \gamma_4 \cdot ALA_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (34)$$

Onde:

$ACCD_{i,t}$ são os resíduos do modelo modificado de Jones (1991), no ano t para o município i, que representam os *accruals* discricionários estimados.

$LAACCD_{i,t}$ é o lucro antes dos *accruals* discricionárias no ano t para o município i deflacionado pelo total de ativos defasados. Mendes et al (2012) define o seu cálculo como a diferença entre o lucro reportado e os *accruals* discricionários calculados pelos resíduos da equação (7) e que captura o efeito do lucro pré-gerenciado relação negativa com o lucro líquido, pois se os resultados estiverem abaixo da expectativa aumentarão a manipulação.

$LL_{i,t-1}$ é o lucro líquido do ano t-1 no município i, deflacionado pelo total de ativos defasados. Ele é estimado a partir do superávit calculado na DVP.

$TAM_{i,t}$ é a variável de controle tamanho e é aplicado o logaritmo natural (ln) sobre o número de deputados que cada estado tem na Câmara Federal que é proporcional à sua população. O uso da quantidade de parlamentares representa a influência política que cada estado tem sobre a distribuição de recursos e quanto maior essa variável, maior será a participação nos recursos destinados aos fundos estaduais e regionais.

$ALA_{i,t}$: Dívida/Capital próprio, no ano t para o município i

3 – O modelo com tamanho, alavancagem e ROA

$$ACCD_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot (LAACCD_{i,t}/AT_{i,t-1}) + \gamma_2 \cdot (LL_{i,t-1}/AT_{i,t-1}) + \gamma_3 \cdot TAM_{i,t} + \gamma_4 \cdot ALA_{i,t} + \gamma_5 \cdot ROA_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (35)$$

Onde:

$ACCD_{i,t}$ são os resíduos do modelo modificado de Jones (1991), no ano t para o município i, que representam os *accruals* discricionários estimados.

$LAACCD_{i,t}$ é o lucro antes dos *accruals* discricionárias no ano t para o município i deflacionado pelo total de ativos defasados. Mendes et al (2012) define o seu cálculo como a diferença entre o lucro reportado e os *accruals* discricionários calculados pelos resíduos da equação (7) e que captura o efeito do lucro pré-gerenciado relação negativa com o lucro líquido, pois se os resultados estiverem abaixo da expectativa aumentarão a manipulação.

$LL_{i,t-1}$ é o lucro líquido do ano t-1 no município i, deflacionado pelo total de ativos defasados. Ele é estimado a partir do superavit calculado na DVP.

$TAM_{i,t}$ é a variável de controle tamanho e é aplicado o logaritmo natural (ln) sobre o número de deputados que cada estado tem na Câmara Federal que é proporcional à sua população. O uso da quantidade de parlamentares representa a influência política que que cada estado tem sobre a distribuição de recursos e quanto maior essa variável, maior será a participação nos recursos destinados aos fundos estaduais e regionais.

$ALA_{i,t}$: Dívida/Capital próprio, no ano t para o município i

$ROA_{i,t}$ =Retorno sobre o Ativo calculado como LLAEX/AT, no ano t para o município i

É importante destacar que Petroni (2002) utilizou o ROA como variável de controle para capturar o efeito de suavização de receitas. Nesse contexto, a medida pode oferecer uma análise relevante para o setor público, ao avaliar como o desempenho influencia o reconhecimento de *accruals* discricionários.

A variável ALA, calculada como a razão entre o endividamento total e o capital próprio, permitirá identificar a relação entre o reconhecimento de *accruals* discricionários e o nível de endividamento. Embora Ferreira (2023) tenha identificado gerenciamento de resultados nos municípios portugueses, sua pesquisa sugere que tal prática não é motivada pelo endividamento.

No entanto, no contexto brasileiro, essa análise se torna crucial, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe sanções rigorosas aos gestores que não cumprem com a responsabilidade fiscal.

Conforme apresentado na Tabela 01, a variável Tamanho tem sido amplamente utilizada na literatura, sendo frequentemente calculada como o logaritmo natural (Ln) do ativo total dos entes governamentais. Optamos por seguir a abordagem de Beck (2018), que utilizou o tamanho da população como indicador da dimensão do governo. Segundo a autora, essa medida reflete a complexidade das operações governamentais, visto que muitos governos não capitalizam ou depreciam adequadamente suas infraestruturas, e a dimensão populacional está intimamente relacionada às receitas e despesas governamentais.

Além disso, conforme descrito no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (STN, 2021), os subsídios do governo central que constituem receitas para os municípios, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), são repartidos de acordo com o tamanho da população de cada ente municipal. Outro fator relevante nas transferências governamentais não obrigatórias é o papel da arena política, onde a composição da Câmara dos Deputados, proporcional à população de cada estado, influencia diretamente o maior ou menor repasse de recursos para as regiões.

No próximo capítulo, serão realizados testes empíricos sobre o modelo proposto, comparando-o com as medidas tradicionais de Jones (1991), Dechow, Sloan & Sweeney (1995), McNichols (2002) e Francis et al. (2005). O objetivo será verificar se a inclusão dos *accruals* abrangentes no método de seleção dos *accruals* discricionários proporciona melhorias significativas.

4 ANÁLISE DO GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Neste capítulo, utilizaremos o modelo desenvolvido no capítulo anterior para avaliar sua adequação ao setor público brasileiro e identificar se ele apresenta vantagens em relação aos modelos tradicionais de gerenciamento de resultados amplamente utilizados na literatura, como os de Jones (1991), Dechow, Sloan & Sweeney (1995), McNichols (2002) e Francis et al. (2005).

Para isso, analisaremos os dados dos municípios brasileiros, descrevendo inicialmente seu funcionamento e as particularidades que podem, de alguma forma, influenciar o gerenciamento de resultados pelos gestores públicos municipais.

4.1 Federalismo Fiscal Brasileiro e o Incentivo ao Gerenciamento de Resultados

A crise fiscal enfrentada pelos Estados entre as décadas de 1960 e 1980, causada principalmente pela incapacidade de equilibrar o crescimento das despesas com a arrecadação, levou diversos países a buscarem formas mais eficientes de gestão. A necessidade de rever o modelo keynesiano de envolvimento estatal na economia foi impulsionada pelo aumento do endividamento público e dos déficits previdenciários, que comprometeram significativamente a prestação de serviços à população. (Arretche, 2005; Rezende, 2023).

Um ponto crucial para melhorar a eficiência das instituições públicas foi o fortalecimento do conceito de federalismo, que, conforme Arretche (2005), foi incentivado pela necessidade de descentralizar serviços em países de grande extensão territorial. Embora federalismo e descentralização não sejam sinônimos, o primeiro depende da segunda para alcançar seus objetivos. Essa interdependência e complementaridade permitem que diferentes níveis de governo assumam funções específicas, delegadas pelo governo central.

Mesmo as áreas tributária e fiscal podem ser descentralizadas para aumentar a eficiência na arrecadação e reduzir problemas de evasão e elisão fiscal, desde que baseadas em conceitos como cooperação e coordenação. Por essa razão, os estudos sobre pacto federativo frequentemente se referem à repartição de competências tributárias.

Rezende e Oliveira (2003) destacam que, no Brasil, a reforma tributária de 1967 ampliou a autonomia política de estados e municípios com a criação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) e do Imposto sobre Serviços (ISS). Além disso, foram estabelecidos os fundos

de participação, nos quais a União passou a compensar perdas ou deficiências de arrecadação, marcando a implantação do federalismo fiscal no país.

Para Arretche (2005), a distribuição intergovernamental de autoridade tributária e fiscal no Brasil pode ser analisada a partir de seis dimensões:

1. Definição das áreas de tributação exclusiva;
2. Autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos;
3. Autoridade tributária sobre o campo residual;
4. Sistema de transferências fiscais;
5. Vinculação de gastos às receitas; e
6. Autonomia para obtenção de empréstimos.

Desde o início, o sistema tributário brasileiro tem sido caracterizado por grandes disparidades regionais e uma forte tradição municipalista, o que leva a União a utilizar instrumentos fiscais para reduzir essas desigualdades (Rezende, 2003). Essa estrutura também gerou conflitos políticos entre entes federativos mais arrecadadores e aqueles que dependem de maiores aportes do governo central, disputando por repasses maiores ou menores.

Com a Constituição de 1988, os municípios adquiriram autonomia em relação aos estados e passaram a ter independência dentro de suas competências, além de direito a transferências governamentais semelhantes às dos estados. No entanto, essa autonomia também intensificou a disputa por repasses federais, interferindo na arena política e exacerbando desigualdades regionais. (Rezende, 2003).

Segundo Fernandes e Wilson (2013), um dos maiores problemas no Brasil é a baixa capacidade fiscal, financeira e institucional da maioria dos municípios para cumprir suas funções constitucionais, mesmo com transferências federais e estaduais vinculadas a políticas sociais. Para os autores, pequenos municípios, que concentram grande parte da população brasileira, tornaram-se dependentes de transferências orçamentárias. Enquanto na década de 1960 essas transferências representavam, em média, 2% da receita municipal, em 2007 esse percentual subiu para 14%.

A Constituição de 1988 concedeu aos municípios brasileiros competência exclusiva para instituir seus próprios tributos. Segundo Caetano, Ávila e Tavares (2017), as bases tributárias municipais incluem a prestação de serviços, a propriedade imobiliária urbana, a transmissão de bens imóveis intervivos, a cobrança de contribuições de melhoria, taxas e contribuições

previdenciárias. Outras fontes de financiamento incluem transferências constitucionais e legais vinculadas ao sistema fiscal brasileiro, bem como transferências negociadas por convênios entre União e municípios.

A política fiscal municipal deveria reduzir a dependência dos municípios do orçamento federal. Segundo Marengo, Strohschoen e Joner (2017), os municípios possuem competência para tributar a propriedade urbana e sua transmissão, além de definir taxas, isenções, cadastro e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Em 2014, a arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) representou 3% da receita tributária nacional, equivalente a 1% do PIB brasileiro daquele ano.

A Tabela 2 apresenta as principais fontes de arrecadação municipal:

Tabela 2 – Fonte de Receitas Municipais

Fontes de Financiamento						
Próprias		IPTU		ITBI	ISS	Taxas
Transferências Intergovernamentais Obrigatórias	União	100% do IR sobre os rendimentos pagos pela administração municipal		50% do ITR dos imóveis situados no município	70% do IOF sobre o ouro	FPM
	Estados	50% do IPVA licenciados no município	25% do ICMS	25% dos 10% do IPI repassado aos estados pela União	25% dos 29% da CIDE repassada aos estados pela União	
Transferências Voluntárias		convênio		contrato de repasse	termo de parceria	

Fonte: Adaptado de Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018)

Conforme Rezende (2023), após a singular definição de município como ente federativo autônomo, estabelecida pela Constituição de 1988, a arrecadação nacional aumentou consideravelmente. No entanto, muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades operacionais para maximizar suas receitas, principalmente devido à baixa eficiência na fiscalização tributária. Ademais, poucos municípios possuem órgãos fazendários plenamente funcionais, o que deixa cidades com limitada capacidade tributária quase totalmente dependentes das transferências intragovernamentais.

De acordo com o *Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios* do Senado Federal (2012), essas transferências podem ser classificadas em três tipos:

1. Transferências constitucionais: Recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos municípios conforme disposto na Constituição Federal. Destacam-se:
 - a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
 - b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
 - c) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX);
 - d) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB);
 - e) Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro (IOF-Ouro);
 - f) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).
2. Transferências legais: Regulamentadas por leis específicas e divididas em:
 - a) Recursos sem vinculação a um fim específico;
 - b) Recursos vinculados a um fim específico: o município precisa se habilitar para receber os recursos e, uma vez habilitado, passa a ter direito ao repasse sem necessidade de apresentar documentos ou tramitar processos a cada solicitação, como ocorre nas transferências voluntárias.
3. Transferências voluntárias: Recursos correntes ou de capital repassados pela União a estados, municípios, Distrito Federal ou entidades privadas sem fins lucrativos, com objetivo de cooperação, auxílio ou assistência financeira, sem determinação constitucional ou legal. São operacionalizadas por meio de:
 - a) Convênios;
 - b) Contratos de repasse;
 - c) Termos de parceria.

Ainda segundo o *Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios* (Senado Federal, 2012), para que os municípios tenham acesso a esses recursos, é necessário atender a uma série de critérios específicos como a prestação de contas e a comprovação de aplicação do mínimo constitucional das receitas tributárias em saúde e educação.

Catarino e Abraham (2018) destacam que as dificuldades no modelo de distribuição de competências tributárias derivam das desigualdades econômicas entre regiões do país. Isso faz com que determinados tributos sejam vantajosos para alguns municípios, mas não para outros. Além disso, os critérios de distribuição de transferências intragovernamentais, como os usados no FPE e

no FPM, que consideram renda e população, não são suficientes para atender às peculiaridades locais.

Outro desafio apontado pelos autores é a forte concentração de poder na União no contexto do federalismo fiscal brasileiro, que pode gerar efeitos negativos, como:

- a) Enfraquecimento do processo democrático devido à luta entre forças políticas municipais e o governo central;
- b) Guerra fiscal entre entes federativos;
- c) Falta de coordenação central, levando a práticas autônomas de governos locais que são incompatíveis com interesses nacionais;
- d) Redução da eficácia de políticas para diminuir desigualdades regionais.

Nesse contexto de disputa por recursos e necessidade de cumprir a legislação, os municípios brasileiros estão inseridos em um ambiente político e burocrático que incentiva o gerenciamento de resultados. Para garantir transferências intragovernamentais, os gestores precisam apresentar demonstrações contábeis que mostrem compatibilidade com a execução de programas e o atingimento de metas. Além disso, o simples recebimento desses recursos pode gerar uma percepção de accountability perante a sociedade.

Portanto, o regime de competência adotado no Brasil abre espaço para que preparadores de informações contábeis articulem manobras que não refletem fidedignamente a real situação patrimonial dos entes públicos, comprometendo a transparência e a confiança no sistema.

4.2 Rigidez da Legislação Administrativa Brasileira e a Gestão Pública

Um dos aspectos que influenciam a gestão pública brasileira é seu caráter legalista, no qual as normas determinam com precisão o que os gestores públicos podem e devem fazer. Baseado na tradição jurídica romana, com forte ênfase na legislação escrita, o ordenamento administrativo brasileiro quase não deixa espaço para que agentes públicos tomem decisões fora das regras positivadas. (França, 2014; Marrara, 2014).

Nesse contexto, Marrara (2014) argumenta que a validade da atuação administrativa no setor público está condicionada à conformidade com as fontes reconhecidas pelo direito. A legalidade dessas fontes e o uso adequado das normas são pressupostos formais da legalidade da

ação administrativa. Assim, o Estado não pode agir sem uma indicação prévia de sua competência e de seus limites.

França (2014) destaca a importância do limite constitucional imposto ao Estado, apresentando a legalidade como uma garantia fundamental. O artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Para a Administração Pública, o caput do artigo 37 exige que qualquer atividade esteja respaldada por lei.

Esse limite à ação do gestor público implica que sua atuação deve estar pautada em regras. Marrara (2014) enfatiza que o poder normativo da Administração Pública gera diversas normas de direito público que servem como parâmetro para os agentes estatais. Ele ressalta, entretanto, que o ato administrativo só será considerado legal se respeitar as normas superiores expedidas pelo Legislativo, mesmo que esteja baseado em atos normativos administrativos.

No entanto, conforme Di Pietro (2023), o direito administrativo brasileiro admite certa discricionariedade, permitindo aos gestores uma margem de liberdade em situações em que a norma oferece mais de uma possibilidade de ação. Nessas circunstâncias, cabe ao administrador decidir sobre a conveniência, a oportunidade, a forma, o conteúdo e os destinatários da ação estatal. (Cantarelli, 2023).

Com a adoção das *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) como padrão nacional de contabilidade governamental, o regime de competência passou a ser aplicado a toda a Administração Pública. A partir de 2014, isso trouxe a possibilidade de discricionariedade no processo de reconhecimento dos *accruals*, conferindo maior flexibilidade aos preparadores da informação contábil nos governos nacionais e subnacionais.

Contudo, é necessário considerar a distinção feita por Christensen et al. (2022) entre gerenciamento de resultados e fraude. O gerenciamento de resultados é definido como uma prática dentro dos padrões normativos, enquanto a fraude envolve a violação desses padrões. Assim, no Brasil, um gestor público que excede a discricionariedade permitida pelas normas contábeis, como as do GAAP, estará cometendo fraude e violando o princípio da legalidade.

Essa linha tênue entre gerenciamento de resultados e fraude é particularmente sensível no setor público brasileiro devido à rigidez do direito administrativo. Dois princípios fundamentais dos atos administrativos são a finalidade pública e a impessoalidade (Cantarelli, 2023). No entanto,

como o gerenciamento de resultados pressupõe comportamento oportunista, pode ocorrer desvio de finalidade e impessoalidade, especialmente no contexto do *Real Earnings Management* (REM), ou gerenciamento operacional de resultados. Em muitos casos, essas práticas podem ser realizadas sem autorização legal, o que caracteriza um desvio.

Mais pesquisas são necessárias para compreender a relação entre a legislação brasileira e o comportamento oportunista de gestores públicos, bem como as consequências administrativas decorrentes dessa relação. Para fins deste estudo, consideraremos a hipótese de gerenciamento de resultados como um ato administrativo dentro da discricionariedade do gestor municipal, não sendo necessário separar possíveis consequências diversas, uma vez que tal prática, nesse contexto, não configura fraude.

4.3 Contabilidade Pública no Brasil e o Processo de Convergência

A contabilidade do setor público brasileiro esteve sob forte influência orçamentária desde a publicação de seu principal marco normativo, a Lei 4.320/64 (Lima, 2018). Durante o longo período de 1964 a 2014, o foco da contabilidade pública permaneceu centrado no orçamento. Esse enfoque relegou o patrimônio a um papel secundário, com normas que diminuíram sua relevância. Segundo Lima (2018), o artigo 35 da Lei 4.320/64 introduzia um regime contábil diferenciado para a gestão pública, no qual as receitas pertenciam ao exercício de arrecadação (regime de caixa) e as despesas ao período de empenho (regime de competência).

Essa priorização do orçamento comprometeu a qualidade da contabilidade pública, que fornecia informações defasadas e pouco confiáveis, sem representar a realidade patrimonial. A busca global pela adoção do regime de competência estimulou o Brasil a encontrar formas de melhor evidenciar seu patrimônio. (Lima, 2018; Macedo et al., 2010; STN, 2019; Tickell, 2010).

Antes da convergência às normas internacionais, os registros patrimoniais no Brasil eram precários. A falta de uma base teórica consistente para mensurar bens móveis e imóveis resultava em demonstrações financeiras inadequadas. Além disso, mudanças frequentes nos planos econômicos, sem a devida atualização dos valores registrados ao custo histórico, evidenciavam ativos subavaliados. Com a proibição de reavaliações pela Lei 11.638/07 e a ausência de depreciação, os ativos permanentes eram frequentemente demonstrados com valores irrisórios.

Macedo et al. (2010) apontam que a mudança de enfoque para o patrimônio, em detrimento do controle estritamente orçamentário, foi impulsionada pela expansão do conceito de *accountability*, internalizado no Brasil pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC 101/00). Essa legislação impôs aos gestores públicos a obrigação de transparência e prestação de contas, fortalecendo o papel da contabilidade patrimonial.

Christiaens e Reyniers (2009) destacam que um dos aspectos mais significativos da Nova Gestão Pública (NPM) foi a onda de reformas nos sistemas de informação financeira. Para os autores, a adoção do regime de competência era a base dessas reformas, consideradas essenciais para melhorar a gestão e a tomada de decisão no setor público. Nesse contexto, o *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), por meio da *International Federation of Accountants* (IFAC), desenvolveu as *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), com o objetivo de padronizar e acelerar o processo de modernização contábil.

Sousa (2013) observa que as IPSAS, adaptadas das *International Financial Reporting Standards* (IFRS) para o setor público, apresentam quatro combinações possíveis de sistemas contábeis: regime de caixa, caixa modificado, competência e competência modificada. Apesar das variações, o autor ressalta que organizações como IFAC, OCDE, ONU e União Europeia recomendam a adoção do regime de competência.

A superioridade da informação contábil gerada pela contabilidade de *accruals* é amplamente reconhecida (Christiaens & Reyniers, 2009; IFAC, 2002; Lima, 2018; Macedo et al., 2010; Sousa, 2013; STN, 2019; Tickell, 2010). A necessidade de os governos aprimorarem seus relatórios financeiros, anteriormente baseados no regime de caixa, também foi apontada por instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (Tickell, 2010).

Hilgers et al. (2020), em uma revisão sistemática sobre a adoção das normas internacionais no setor público, afirmam que o objetivo das IPSAS era harmonizar a contabilidade pública em nível global, promovendo informações financeiras comparáveis além das fronteiras nacionais. Apesar de suas vantagens, as normas enfrentaram críticas devido aos altos custos de implementação e à falta de alinhamento com as especificidades do setor público.

Para lidar com esses desafios, a Comunidade Europeia (CE) adotou um sistema duplo de contabilização: regime de caixa para gerenciar dotações orçamentárias e regime de competência

para elaborar demonstrações financeiras (Grossi & Soverchia, 2011). Entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a CE emitiu 17 normas contábeis baseadas nas IPSAS, que serviram de base para reformas no sistema europeu.

No Brasil, o processo de convergência às normas internacionais também buscou atender às demandas por maior *accountability* e qualidade das informações contábeis. Em 2007, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) criou o Comitê Gestor da Convergência por meio da Resolução 1.103, com o objetivo de monitorar e implementar ações para aproximar as normas contábeis brasileiras ao padrão internacional (Curvinel & Lima, 2011; Lima, 2018).

Em 2008, o Ministério da Fazenda editou as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP), que estabeleceram diretrizes para a convergência às IPSAS. Desde então, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) vem publicando e atualizando o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), padronizando a contabilidade pública em todo o território nacional. Em 2016, o CFC publicou a NBC T SP – Estrutura Conceitual, apresentando diretrizes gerais para a elaboração de novas normas no setor público brasileiro.

Essas iniciativas destacam a ênfase crescente na contabilidade patrimonial, alinhada ao regime de competência, como base para um sistema contábil público mais transparente e eficiente. (Curvinel & Lima, 2011; Lima, 2018; Macedo et al., 2010; STN, 2019).

Tabela 3 – Natureza da Informação Contábil

Patrimonial	1 – Ativo		2 – Passivo
	3 – VPD		4 – VPA
Orçamentária	5 – Controle da Aprovação do Planejamento e Orçamento		6 – Controle da Execução do Planejamento e Orçamento
Controle	7 – Controle de Devedores		8 – Controle de Credores

Fonte: adaptado de STN (2021) elaboração própria.

O artigo 35 da lei 4.320/64 não foi revogado e como lei teve que ser cumprido, ficando o regime diferenciado para o enfoque orçamentário e o regime de competência para o enfoque patrimonial, conforme observado na tabela 03, em que um único fato contábil pode afetar os diferentes enfoques, contudo, não há interação entre eles. Assim, a contabilidade brasileira pode alinhar-se às normas internacionais.

O regime de competência proporciona informações de maior qualidade e *accountability*. A principal diferença em relação ao regime de caixa está no reconhecimento do fato gerador. Pelo regime de competência, o reconhecimento ocorre no momento em que a transação é realizada, independentemente do pagamento ou recebimento. (Neves & Gómez-Villegas, 2020; Sousa, 2013; Tickell, 2010).

Sousa (2013) argumenta que as demonstrações financeiras no regime de competência visam atender às necessidades dos usuários externos, reduzindo a incerteza no processo de tomada de decisão. Isso requer a obtenção de uma representação fiel (*faithfulness*) e uma descrição real dos fenômenos econômicos, algo que só é plenamente alcançado com o regime de competência.

Zuccolotto (2017) ressalta que, embora o Estado não tenha como objetivo o lucro, um saldo positivo no Patrimônio Líquido é um indicador de boa gestão dos recursos públicos. Por outro lado, um saldo negativo pode refletir maior endividamento, menor capacidade de investimento e restrições na oferta de serviços públicos. O autor destaca ainda que, embora haja preocupação entre os governos brasileiros em informar Patrimônio Líquido negativo, o mais relevante é evidenciar como estão sendo geridos os ativos e passivos públicos.

A literatura demonstra que a adoção do regime de competência na contabilidade pública fortalece a *accountability*, melhora a gestão patrimonial e possibilita um acompanhamento mais eficaz dos déficits fiscais. A apuração de resultados positivos ou equilibrados pelo Estado é essencial para a sustentabilidade da administração pública e pode ser utilizada como indicador de boa gestão por parte dos agentes governamentais. Isso se alinha ao objetivo principal dos gestores, promovendo a transparência e a confiança nas finanças públicas (Neves & Gómez-Villegas, 2020; Nunes et al., 2017; Salgado et al., 2017; Sousa, 2013; Tickell, 2010; Zuccolotto, 2017).

4.4 Peculiaridades Normativas Brasileiras e o Gerenciamento de Resultados

Mesmo com o alinhamento à contabilidade pública internacional, o Brasil enfrenta situações específicas que podem ser usadas pela administração pública para inflar ou subestimar os *accruals*, facilitando o gerenciamento de resultados. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª Edição (STN, 2021) dedica uma parte de seu texto (Parte III) ao tratamento de algumas dessas situações, que podem potencializar a manipulação de lucros, mesmo em um ambiente estritamente legalista.

4.4.1 Princípio da Anualidade e Seus Efeitos Sobre o Registro de Despesas Públicas

Os princípios da anualidade e da universalidade, consagrados constitucionalmente e definidos pela STN (2021), estabelecem que o orçamento público tem validade de um ano e deve conter todas as receitas previstas e todas as despesas planejadas pela administração. Além disso, o princípio da legalidade orçamentária determina que uma despesa pública só pode ser realizada se estiver prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Embora esses princípios garantam controle e eficácia à LOA, eles interferem na capacidade do Estado de operacionalizar suas despesas, devido à necessidade de cumprir etapas burocráticas como licitações, habilitação de participantes, elaboração de termos de ajuste e entrega de bens ou serviços contratados. Esses processos podem atrasar a execução orçamentária, impedindo que as despesas sejam realizadas no mesmo exercício em que o orçamento foi aprovado. (Giacomoni, 2010; Lima, 2018).

Após a conclusão dessas etapas, a despesa segue para a execução, que é dividida em três fases: empenho, liquidação e pagamento. Cada fase busca garantir a correta execução da despesa, protegendo o erário público contra perdas e desvios (intencionais ou não).

1. **Empenho:** Representa a reserva de recursos orçamentários para um contrato específico, permitindo ao fornecedor ou prestador de serviços iniciar a execução contratada. O empenho é formalizado pela emissão da nota de empenho. (Giacomoni, 2010).
2. **Liquidação:** Consiste na verificação da entrega do bem ou serviço pactuado, conferindo se a execução está de acordo com o contrato. É nessa fase que ocorre o fato gerador da despesa, independentemente do registro orçamentário ou de controle, devendo ser realizado o registro patrimonial. (STN, 2021).

3. Pagamento: Refere-se à entrega do numerário ao contratado após a regular liquidação, encerrando a obrigação da administração com o fornecedor. (Giacomoni, 2010; STN, 2021).

Quando a execução da despesa não é concluída dentro do exercício da LOA, os valores comprometidos podem ser inscritos como *restos a pagar*, conforme o Art. 35 da Lei 4.320/64. Esse mecanismo garante a continuidade jurídica e financeira do contrato, permitindo que despesas empenhadas mas não liquidadas ou pagas sejam executadas nos exercícios subsequentes.

Os *restos a pagar* dividem-se em:

- Não processados: Despesas que cumpriram apenas a fase do empenho;
- Processados: Despesas liquidadas, mas não pagas até o término do exercício (Giacomoni, 2010).

Contudo, o aumento no estoque de *restos a pagar* pode distorcer os resultados financeiros e contábeis. Aquino e Azevedo (2017) observam que, no governo federal, o estoque de *restos a pagar* aumentou de 161% para 277% entre 2003 e 2014. Além disso, Araújo, Lins e Diniz (2022) destacam que muitos órgãos públicos executam mais de 50% de seus orçamentos com base em *restos a pagar*, facilitando práticas de manipulação contábil, como a liquidação de empenhos não exequíveis para melhorar resultados financeiros.

4.4.2 Dívida Ativa e a Ocorrência do Fato Gerador

A Dívida Ativa refere-se aos créditos tributários e não tributários devidos à Fazenda Pública que não foram quitados no prazo e foram inscritos pelas procuradorias dos entes federados. Para ser reconhecida como ativo, a dívida deve ser certa e líquida, conforme o parágrafo 1º do Art. 39 da Lei 4.320/64.

Segundo o MCASP 9ª Edição (STN, 2021), a Dívida Ativa pode ser classificada em:

1. Origem Tributária: Créditos relacionados a tributos, adicionais e multas;
2. Origem Não Tributária: Créditos derivados de contratos, multas ou outras obrigações legais.

Após a inscrição da dívida, é realizado um registro contábil permutativo, transferindo o saldo da conta de origem para o ativo do órgão responsável. Dois pontos críticos para o gerenciamento de resultados são:

a) Créditos tributários são receitas sem contraprestação, cujo fato gerador é determinado por lei, independentemente da capacidade contributiva dos devedores;

b) A necessidade de controle efetivo sobre os valores inscritos e cobráveis para que sejam considerados ativos.

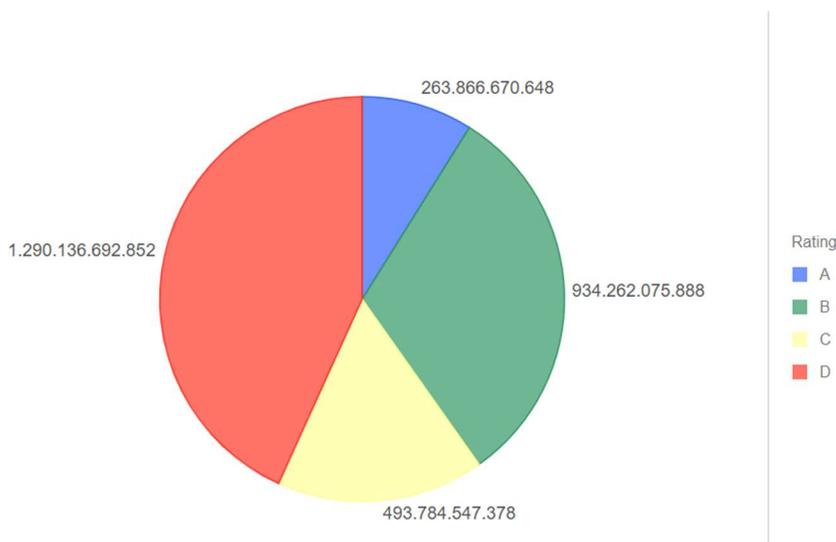
Receitas sem contraprestação, como impostos, não encontram correspondência no setor privado e podem ser reconhecidas no momento do lançamento, mesmo que sejam incobráveis devido à capacidade de pagamento dos contribuintes. Esse aspecto pode ser usado para inflar receitas e autorizar despesas sem arrecadação efetiva (STN, 2021).

Rossi e Santos (2016) apontam que prazos legais para reconhecimento, decadência e baixa de créditos contribuem para estoques inflados de Dívida Ativa, mantendo créditos incobráveis no balanço. Ajustes regulares para perdas são necessários para refletir a realidade.

Além disso, Catarino e Abraham (2018) destacam que a limitada capacidade de administração tributária em municípios pequenos pode agravar problemas relacionados à gestão da Dívida Ativa, permitindo que créditos incobráveis sejam usados para gerenciar resultados.

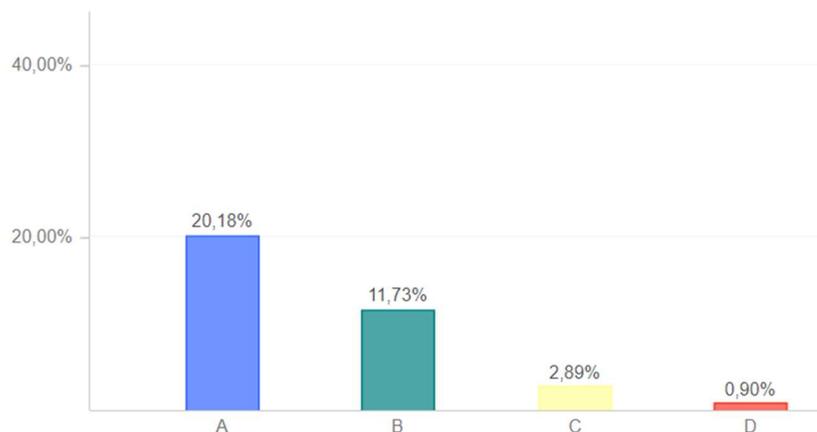
Gráficos do "rating" da Dívida Ativa da União (Figuras 02 e 03) mostram que, mesmo com controles mais rígidos, a recuperação desses créditos é baixa. Enquanto os melhores créditos (rating A) têm uma taxa de recuperação de 20,18%, os piores créditos (rating D), que representam quase metade do estoque federal, têm apenas 0,9% de recuperação.

Figura 1 – Estoque da Dívida Ativa da União Por Rating



Fonte: PGFN (2023) – Estoque da Dívida Ativa por Rating. Dados atualizados até novembro de 2023.

Figura 2 – Índice de Eficiência de Recuperação Por Rating da Dívida Ativa da União



Fonte: PGFN (2023) – Estoque da Dívida Ativa por Rating. Dados atualizados até novembro de 2023.

Mesmo com o controle exercido sobre o governo federal pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), que, segundo Nogueira e Gaetani (2018), estão alinhados às melhores práticas internacionais de governança, essas medidas têm se mostrado insuficientes para melhorar a avaliação dos créditos pelo Governo Federal. Assim, embora as avaliações indiquem um excesso de créditos incobráveis inscritos, os *accruals* reconhecidos podem estar sendo mantidos para preservar os resultados dos entes governamentais.

4.4.3 Precatórios não contabilizados

As decisões judiciais transitadas em julgado contra a Fazenda Pública são pagas por meio de precatórios, conforme o Art. 100 da Constituição Federal de 1988. Esses precatórios representam requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar das administrações públicas o cumprimento de decisões judiciais desfavoráveis. Nos últimos anos, o Brasil passou por mudanças significativas nesse processo, como o teto de pagamento estabelecido pela Emendas Constitucionais 113 e 114.

De acordo com a STN (2021), o Art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT - CF/1988) instituiu um regime especial de pagamento de precatórios para entes em mora na quitação de valores vencidos até a promulgação da EC 62/2009, até que uma lei

complementar regulamentasse o tema. A partir dessa determinação, Estados, Distrito Federal e Municípios passaram a centralizar os pagamentos de precatórios nos Tribunais de Justiça.

A contabilização desses precatórios deve seguir os critérios definidos no *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (MCASP) 9ª Edição, observando o capítulo sobre Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Esse registro pode ser realizado antes da decisão definitiva, evitando que as requisições surpreendam as administrações públicas. Tal abordagem está alinhada aos critérios de probabilidade previstos no Pronunciamento Técnico CPC 25 (Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes), em conformidade com práticas empresariais.

Santos et al. (2023) apontam que, no setor privado, as provisões são frequentemente divulgadas de forma limitada, aparecendo principalmente em notas explicativas devido às incertezas que permeiam sua contabilização. Isso demonstra a complexidade do registro dessas provisões, mesmo para empresas com maior liberdade de divulgação.

No setor público, Almeida-Santos (2015) alerta para o risco fiscal associado ao não reconhecimento adequado de passivos avaliados como prováveis, como os precatórios. Esses passivos, quando reconhecidos, impactam significativamente o endividamento estatal, devido a valores acumulados como juros e danos morais ou materiais, que distorcem os demonstrativos contábeis.

Essa complexidade entre a divulgação em demonstrações contábeis e a evidenciação em notas explicativas pode facilitar o gerenciamento de resultados, especialmente em municípios. A fragilidade administrativa desses entes agrava o risco fiscal associado ao reconhecimento de provisões. Em âmbito federal, a Secretaria do Tesouro Nacional criou o *Painel de Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios* (Brasil, 2023), para controlar as probabilidades de perdas em ações judiciais, melhorando a transparência e o controle.

Lima (2008) observa que uma decisão judicial transitada em julgado gera uma Variação Patrimonial Diminutiva (VPD), reduzindo o patrimônio líquido do ente público. No entanto, o reconhecimento contábil da provisão depende da inclusão do pagamento na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que pode atrasar sua realização financeira.

A combinação de incertezas no reconhecimento de provisões, baixa capacidade administrativa de municípios (Catarino & Abraham, 2018) e a ausência de obrigatoriedade de

registro no momento do fato gerador podem levar gestores municipais a omitir VPDs para manter um aparente equilíbrio patrimonial.

4.5 Metodologia

Com base na literatura apresentada, incluindo Zylbersztajn e Neves (2000), Stalebrink (2007), Pilcher e Zahn (2008, 2010), Pilcher (2011), Ferreira et al. (2013), Santos et al. (2013), Cardoso e Fajardo (2014, 2018), Hodges (2017), Nunes et al. (2017), Beck (2018), Cohen et al. (2019, 2022), Bisogno e Donatella (2022), e Christensen et al. (2022), observa-se que a maioria dos estudos utiliza modelos "tipo Jones" para verificar o gerenciamento de resultados no setor público sob o regime de competência.

O objetivo desta pesquisa é verificar a validade dessa hipótese no caso dos municípios brasileiros, utilizando o modelo desenvolvido no capítulo anterior. O modelo será testado com dados municipais e comparado aos principais modelos da literatura, como Jones (1991), Dechow, Sloan e Sweeney (1995), McNichols (2002) e Francis et al. (2005). Buscaremos avaliar se a inclusão de *accruals* abrangentes no método de seleção dos *accruals* discricionários, conforme sugerido por Christensen et al. (2022), traz melhorias significativas ao poder dos testes.

Além disso, novas variáveis de controle relacionadas às peculiaridades da gestão fiscal brasileira serão incorporadas ao modelo para verificar sua relação com os *accruals* discricionários.

As variáveis incluem:

- Inscrição de restos a pagar não processados;
- Variação no estoque da dívida ativa;
- Precatórios.

4.5.1 Amostra

Os dados utilizados serão obtidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), que consolida informações contábeis e orçamentárias das unidades federativas do Brasil. A análise abrangerá o período de 2014 a 2022, com coleta de dados iniciada em 2013 para calcular variáveis defasadas e variações.

A frequência será anual, conforme os critérios de divulgação estabelecidos pela Lei 4.320/64. A amostra incluirá os 5.565 municípios brasileiros registrados em 2022, excluindo

aqueles que deixaram de existir ou que não apresentaram informações completas ao SICONFI. Desde 2018, o envio dessas informações à STN tornou-se obrigatório.

4.5.2 Os Modelos

4.5.2.1 O Modelo de Seleção de *Accruals*

Conforme discutido no capítulo 2 o modelo que será usado será:

$$\frac{COMPACC_{i,t}}{A_{i,t-1}} = b_0 * 1/ A_{i,t-1} + b_1 * CFO_{i,t-1}/ A_{i,t-1} + b_2 * CFO_{i,t}/ A_{i,t-1} + b_3 * CFO_{i,t+1}/ A_{i,t-1} + b_4 * ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/ A_{i,t-1}) + b_5 * (PPE_{i,t}/ A_{i,t-1}) + \varepsilon_t \quad (36)$$

Onde:

COMPACC : Variação dos ativos não “caixa” menos variação nos passivos do ano t (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

b_0 = Intercepto defasado pelo ativo total do ano anterior (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

CFO_{t-1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t-1 (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

CFO_t = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

CFO_{t+1} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano t+1 (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado do município i no ano t-1

$\Delta REV_{i,t}$ = Total de receitas no t menos o total de receitas no ano t-1 para a firma i (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$\Delta REC_{i,t}$ = Contas a receber líquidas no ano t menos contas a receber líquidas no ano t-1 escalonadas pelo ativo total em t-1 (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

$PPE_{i,t}$ = Ativo imobilizado bruto para o município i no ano t (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

ε_t = Resíduo do ano t

A variação total de receitas precisa de um tratamento diferenciado por causa da sua definição atípica em relação ao setor privado, pois nelas estão inclusas as VPA's patrimoniais em seus valores brutos, tais como a venda dos imobilizados. Assim, para evitar que esses valores sejam elevados, serão considerados líquidos das suas respectivas VPD's.

A variável COMPACC vai ser definida como Richardson et al (2005) e Larson et al (2018):

$$COMPACC = (\Delta COA - \Delta COL) + (\Delta NCOA - \Delta NCOL) + (\Delta FINA - \Delta FINL) \quad (37)$$

Onde:

COMPACC = Total de *accruals*

ΔCOA : Ativo circulante – Caixa e investimentos de curto prazo;

ΔCOL : Passivo circulante – dívidas no passivo circulante;

$\Delta NCOA$: Ativo total – Caixa e investimentos de curto prazo;

$\Delta NCOL$: Passivo circulante – dívidas no passivo circulante;

$\Delta FINA$: *Ativos Financeiros* :

$\Delta FINL$: Passivos financeiros;

Após consulta ao sistema SICONFI, constatou-se que os dados históricos disponíveis em relação aos municípios referem-se a:

- Variações Patrimoniais DCA (Anexo I-HI)
- Execução de Restos a Pagar por Função (Anexo I-G)
- Execução de Restos a Pagar (Anexo I-F)
- Despesas por Função (Anexo I-E)
- Despesas Orçamentárias (Anexo I-D)
- Receitas Orçamentárias (Anexo I-C)
- Balanço Patrimonial DCA (Anexo I-AB)

Como os municípios ainda não estão apresentando a Demonstração do Fluxo de Caixa e como as informações apresentadas ao SICONFI são saldos de encerramento de exercícios, não é possível elaborá-la diretamente. Portanto, a variável CFO será calculada de maneira indireta conforme Neto e Silva (p. 46, 2011):

Lucro Líquido
 + Variação de Valores a Receber
 + Variação em Estoques
 + Variação em Fornecedores
 + Variação em IR a pagar
 + Depreciação, amortização e exaustão
 = Fluxo de Caixa Operacional

Para facilitar o cálculo da variável CFO pode-se usar o do conceito de *accruals* totais proposto por Jones, J. (1991), Dechow, Sloan & Sweeney (1995) e Dechow e Dichev (2002) em que é obtido pela diferença entre o lucro antes dos itens extraordinários ($LALEX_{i,t}$) e o fluxo de caixa operacional ($CFO_{i,t}$):

$$ACCT_{i,t} = LAIEX_{i,t} - CFO_{i,t} \quad (38)$$

Onde:

$ACCT_{i,t}$ são os *accruals* totais no ano t para o município i

$LAIEX_{i,t}$ são os lucros antes dos itens extraordinários no ano t para o município i

$CFO_{i,t}$ é o resultado do fluxo de caixa operacional apurado no ano t para o município i;

Apesar de as IPSAS, conforme IPSASB (*International Public Sector Accounting Standard 1 Presentation of Financial Statements IPSASB Basis for Conclusions*, 2000), não vetarem a divulgação dos itens extraordinários, é importante ressaltar que no Brasil as demonstrações contábeis do setor público ainda estão em processo de evolução e não trazem essas informações em notas explicativas, não possibilitando a coleta direta das informações.

Coelho e Carvalho (2007) afirmam que os itens extraordinários são definidos, genericamente, como alterações patrimoniais decorrentes de eventos irregulares e incomuns que podem ser operacionais, desde que não recorrentes, ou não-operacionais ainda que frequentes. Para Leal et al (2017), os itens extraordinários estão sujeitos à imprevisibilidade, pois não se repetem com frequência no curso das atividades alterando de modo atípico o resultado do período em que ocorrem.

Portanto, calculamos esses itens conforme Soutes e Schvirck (2006): receita com dividendos de investimentos avaliados pelo método de custo, resultado de equivalência patrimonial, resultado da alienação de ativo imobilizado, reavaliação de ativo imobilizado líquido do imposto de renda, ajuste de exercícios anteriores, recebimento de subvenções e impostos diferidos.

Pela dificuldade de determinar o fluxo operacional diretamente, os *accruals* totais foram mensurados conforme utilizado por Dechow, Sloan & Sweeney (1995), Dechow e Dichev (2002) e Paulo (2007):

$$ACCT_{i,t} = [(\Delta AC_{i,t} - \Delta Disp_{i,t}) - (\Delta PC_{i,t} - \Delta Div_{i,t}) - Depr_{i,t}] / AT_{i,t-1} \quad (39)$$

Onde:

$ACCT_{i,t}$ são os *accruals* totais no ano t para o município i;

$\Delta AC_{i,t}$ variação do Ativo Circulante do ano t e t-1 para o município i;

$\Delta Disp_{i,t}$ variação do caixa e equivalentes de caixa do ano t e t-1 para o município i;

$\Delta PC_{i,t}$ variação do Passivo Circulante do ano t e t-1 para o município i;

$\Delta Div_{i,t}$ variação de empréstimos e financiamentos de curto prazo do ano t e t-1 para o município i;

$Depr_{i,t}$ são a soma das depreciações, exaustões e amortizações no ano t para o município i;
 $A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado do município i no ano t-1

4.5.2.2 O Modelo Para Verificação de Gerenciamento de Resultados

Após o cálculo dos *accruals* discricionários, usaremos o seguinte modelo, conforme o capítulo 2, para verificação de gerenciamento de resultados:

$$ACCD_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot (LAACCD_{i,t}/AT_{i,t-1}) + \gamma_2 \cdot (LL_{i,t-1}/AT_{i,t-1}) + \gamma_3 \cdot TAM_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (40)$$

Onde:

$ACCD_{i,t}$ é o resíduo do modelo modificado de Jones (1991), no ano t para o município i, que representam os *accruals* discricionários estimados.

$LAACCD_{i,t}$ é o lucro antes dos *accruals* discricionárias no ano t para o município i normalizado pelo total de ativos defasados. Mendes et al (2012) define o seu cálculo como a diferença entre o lucro reportado e os *accruals* discricionários calculados pelos resíduos da equação (7) e que captura o efeito do lucro pré-gerenciado relação negativa com o lucro líquido, pois se os resultados estiverem abaixo da expectativa aumentarão a manipulação.

$LL_{i,t-1}$ é o lucro líquido do ano t-1 no município i, normalizado pelo total de ativos defasados. Ele é estimado a partir do superávit calculado na DVP.

$TAM_{i,t}$ Log AT i,t / AT $i,t-1$

4.5.2.3 Modelo Completo Com as Variáveis de Controle:

As definições e o uso das variáveis de controle foram definidos no capítulo 2 e 3, assim, elas serão calculadas e ponderadas pelo ativo total:

- Tamanho – TAM: é a variável de controle tamanho e é aplicado o logaritmo natural (ln) sobre o ativo total dos municípios defasados pelo ativo total do ano anterior. O uso de informações estaduais para cálculo dos municípios pode gerar discrepâncias consideráveis, pois municípios pequenos em estados populosos teriam seu tamanho superestimado que influenciaria negativamente na análise dos dados.
- Alavancagem – ALA: Dívida/Capital próprio
- Retorno sobre o Ativo – ROA: Lucro antes dos itens extraordinários pelo ativo total (LLAEX/AT)
- Variação do estoque da dívida ativa - DA: Dívida Ativa do ano corrente menos a dívida ativa do ano anterior.

Todas as variáveis de controle foram incluídas no modelo, comparadas e testadas suas compatibilidades. Assim, espera-se que possam melhorar a percepção da literatura quanto sua relação com os *accruals* discricionários. Assim, o modelo completo fica:

$$ACCD_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot (LAACCD_{i,t}/AT_{i,t-1}) + \gamma_2 \cdot (RPP_{i,t-1}/AT_{i,t-1}) + \gamma_3 \cdot TAM_{i,t} + \gamma_4 \cdot ALA_{i,t} + \gamma_5 \cdot ROA_{i,t} + \gamma_6 \cdot DANTL_{i,t}/AT_{i,t-1} + \gamma_7 \cdot DATL_{i,t}/AT_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (41)$$

Onde:

$ACCD_{i,t}$ são os resíduos do modelo modificado de Jones (1991), no ano t para o município i , que representam os *accruals* discricionários estimados.

$LAACCD_{i,t}$ é o lucro antes dos *accruals* discricionárias no ano t para o município i deflacionado pelo total de ativos defasados. Mendes et al (2012) define o seu cálculo como a diferença entre o lucro reportado e os *accruals* discricionários calculados pelos resíduos da equação (7) e que captura o efeito do lucro pré-gerenciado relação negativa com o lucro líquido, pois se os resultados estiverem abaixo da expectativa aumentarão a manipulação.

$RPP_{i,t-1}$ é o Resultado Patrimonial do Exercício (lucro líquido) do ano $t-1$ no município i , deflacionado pelo total de ativos defasados. Ele é estimado a partir do superávit calculado na DVP.

$TAM_{i,t}$ $AT_{i,t}/AT_{i,t-1}$, no ano t para o município i

$ALA_{i,t}$ Dívida/Capital próprio do ano $t-1$ no município i

$ROA_{i,t}$ = Retorno sobre o Ativo calculado como $LLAEX/AT$, no ano t para o município i

$DANTL_{i,t}$: Reconhecimento líquido da dívida ativa não tributária do período, no ano t para o município i .

$DATL_{i,t}$: Reconhecimento líquido da dívida ativa tributária do período, no ano t para o município i .

$ROA_{i,t}$ = Retorno sobre o Ativo calculado como $LLAEX/AT$, no ano t para o município i

$A_{i,t-1}$ = Ativo total defasado do município i no ano $t-1$

4.5.3 Dados em Painel

O uso de dados em painel tem sido amplamente discutido na literatura de gerenciamento de resultados como uma das principais ferramentas para aprimorar os modelos existentes (Paulo, 2007). Francis et al. (2005) destacam que os dados em painel são provavelmente heterogêneos no que se refere à forma como os gestores exercem sua discricionariedade sobre os *accruals*.

Segundo Peterson (2008), a utilização de dados em painel nas pesquisas sobre gerenciamento de resultados permite controlar a heterogeneidade entre anos, países e setores. O autor argumenta que a análise em painel oferece mais informações, maior variabilidade e menor colinearidade entre as variáveis, resultando em estimativas mais eficientes e parâmetros mais precisos. Além disso, essa abordagem permite identificar efeitos que são frequentemente obscurecidos na análise de dados transversais.

Barros et al. (2012), ao analisarem a relação entre alavancagem e gerenciamento de resultados, observaram que a literatura sugere uma ausência de associação entre essas variáveis.

Contudo, os autores destacam que essa falta de associação pode estar relacionada às escolhas metodológicas, como a ausência do uso de dados em painel em estudos anteriores.

Martinez (2013) ressalta que poucas melhorias foram implementadas nos modelos para estimar *accruals* discricionários, com exceção de ajustes relacionados ao desempenho, setores e à introdução da análise de dados em painel.

Ferreira et al. (2013) apontam que o método de dados em painel considera tanto a dimensão transversal quanto a temporal, possibilitando a análise de uma unidade de observação específica ao longo de um determinado período.

Dimitropoulos (2022) enfatiza que dados em painel fornecem mais inferências sobre as informações, reduzindo a colinearidade e aumentando a variabilidade entre as variáveis. Isso resulta em maior eficiência nos resultados e em um grau mais elevado de liberdade. Em sua análise do gerenciamento de resultados nos países do BRICS, utilizando o modelo de Jones Modificado (Dechow et al., 1995), o autor observa que o uso de dados em painel permite detectar e medir efeitos que não são captados em análises simples de corte transversal ou séries temporais, mitigando assim o viés do modelo.

Nesse contexto, a seleção dos *accruals* discricionários e a verificação de gerenciamento de resultados nos municípios brasileiros serão realizadas utilizando o modelo de dados em painel. Essa abordagem visa aprimorar a relação entre as variáveis e proporcionar resultados mais robustos e confiáveis.

4.6 Resultados

O primeiro achado desta pesquisa refere-se ao processo de fornecimento de dados pela administração pública municipal. Embora o SICONFI receba informações dos entes federados por meio de uma taxonomia padronizada, o método de coleta não é uniforme entre as unidades. A ausência de um sistema governamental integrado que gerencie de forma centralizada todas as informações financeiras e orçamentárias do governo brasileiro pode resultar em inconsistências e erros nos dados.

Muitos municípios, especialmente aqueles com menor capacidade administrativa e receitas reduzidas, não conseguem coletar e apresentar os dados de forma adequada. Em alguns casos, foram identificadas contas interrompidas entre exercícios, como no caso de ativos imobilizados,

que são de difícil realização e retornam nos balanços do exercício seguinte. Assim, uma das principais limitações desta pesquisa está relacionada à coleta de dados inconsistentes ou incompletos. Importante ressaltar que tais fatos podem ser intencionais na prática de GR.

Outro ponto crítico é a ausência de demonstrações contábeis obrigatórias, como a Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC), o que exigiu a estimação indireta do fluxo de caixa operacional. Essa limitação evidencia um desafio significativo para que a administração pública brasileira aproveite plenamente os benefícios do regime de competência, como a geração de informações de qualidade e superior às obtidas pelo regime de caixa.

Portanto, é imprescindível a implementação de um sistema integrado que possibilite a geração e consolidação dessas informações com a menor interferência humana possível, garantindo maior precisão e confiabilidade aos dados contábeis e orçamentários.

4.6.1 Seleção de *Accruals* discricionários

Para iniciar a análise, foi feita a regressão pelo método POLS da equação 36 do período de 2014 e 2021, pois, como foi proposto o uso do fluxo de caixa operacional defasado e futuro, no banco de dados do SISCOFI, não constam informações sobre 2013 (no regime de competência) e 2023 (devido ao prazo para envio dos dados pelos municípios à data desta pesquisa). Assim, a tabela 4 apresenta os resultados da regressão:

Tabela 4 – Análise de Modelo Completo

No. Obs =		32.552				
F(5, 5565) >		99999.00				
Prob > F =		0.0000				
R-SQR =		0.9999				
Root MSE =		51478				
Std. Err. Adjusted for 5.566 clusters in Codibge						
Compacc	Coef.	Rob STd Err	t	P > t	[95% Conf. Interval]	
cons	1666853	1332730	1.25	0.211	-945819.2	4279525
$CFO_{i,t-1}$.1318084	.0734874	1.79	0.073	-.0122555	.2758723
$CFO_{i,t}$	-.0089885	.0006407	-14.03	0.000	-.0102446	-.0077324
$CFO_{i,t+1}$	0	omitted				
$(\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})$	0.0248115	.0286305	0.87	0.386	-.0313155	.0809384
PPE	.803182	.1343196	5.98	0.000	.5398631	1.066501

Fonte: *Elaboração Própria.*

Os resultados mostram que o modelo não se apresenta confiável, pois, as alterações proposta em relação à inclusão das variáveis $CFO_{i,t-1}$ e $CFO_{i,t+1}$ de Dechow e Dichev (2002) não apresentaram significância estatística. Elas foram excluídas tanto pelo teste t quanto pelo intervalo de confiança.

Assim, repetiu-se o teste, pelo método POLS, excluindo essas variáveis do modelo. Como foi usado apenas o fluxo de caixa operacional atual, o teste pode ser ampliado para o exercício de 2022, o que elevou nossas observações de 32.552 para 43.723. Assim, os resultados são apresentados na tabela 5:

Tabela 5 – Análise de Modelo Sem CFO t-1 e t+1

Source	SS	Df	MS		No. Obs =	43.723
Model	7.3344e+18	4	1.8336e+18		F(4, 43718) >	99999.00
Residual	1.6084e+14	43.718	3.6790e+09		Prob > F =	0.0000
Total	7.3346e+18	43.722	1.6775e+14		R-squared =	.9810
					Adj R-sqr	.9809
					Root MSE	60654
Compacc	Coef.	Rob STd Err	t	P > t	[95% Conf. Interval]	
CFO i,t	-.0100428	5.98e-07	-1.7e+04	0.00	-.010044	-.0100417
$(\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})$	-.012866	.0000309	-416.01	0.00	-.0129266	-.0128053
PPE	1.030906	.0004752	2169.56	0.00	1.029975	1.031837
Cons	-163135.4	561.762	-290.40	0.00	-164236.5	-162034.4

Fonte: Elaboração Própria.

A relação das variáveis independentes demonstra forte poder explicativo, corroborando com a melhora proposta por Chistensen et al. (2022) sobre o método de seleção de *accruals* discricionários. Isso é importante, pois o modelo de *accruals* abrangentes contém quase todos os *accruals* gerados pelas instituições municipais e resolve, em partes, o problema de omissão de variáveis. Permitindo uma melhora significativa em relação ao modelo de *accruals* totais, pois os achados do modelo de gerenciamento serão suportados pelas informações fornecidas através do termo de erro do modelo de seleção.

Esse importante achado, principalmente para o setor público brasileiro, permite que algumas inferências possam ser feitas a partir das pesquisas de GR, pois embora não solucione a questão das observações diretas dos *accruals* discricionários, melhora o poder dos testes anteriormente utilizados pela literatura.

4.6.2 Avaliação do Gerenciamento de Resultados

A primeira parte da análise foi verificar qual modelo de dados em painel era o mais adequado. Assim, foi estimado o modelo pelo POLS com a inclusão dos erros-padrão robustos, efeitos fixos, efeitos aleatórios. O resultado é apresentado na tabela 6:

Tabela 6 – Comparação Painel de Dados

Variable	POLSrob	EF	EA
Laccd	-1.0953634	-1.0951783	-1.0953307
	.01117176	.00069581	.00064614
Rpp	1.1251319	1.1250029	1.1251085
	.00924813	.0006923	.00064258
Tam	.01146401	.01158612	.01148485
	.010924	.00013826	.00012822
Alvanc	-125416.81	-124949.7	-125335.95
	41025.908	551.23172	511.76104
ROA	3.930e-06	-.00384212	-.00074704
	3.209e-06	.00067168	.00062564
DAT	-.0801735	-.08064206	-.08025329
	.05060178	.00248363	.00229869
DANT	.08017456	.08064207	.08025414
	.05060155	.00517747	.00507914
Cons	354.61181	353.39784	355.80015
	33.670328	31.905713	36.069005
N	38435	38435	38435
R2	.98903837	.98909397	
R2 o		.98902733	.98903795
R2 b		.98873434	.98881971
R2 w		.98909397	.9890869
F		425761.76	
Chi2			3470013.3
Sigma u		2793.2408	1269.9326
Sigma e		6254.4515	6254.4515
Rho		.1662859	.03959473
theta			

Fonte: *Elaboração Própria.*

A partir da tabela 6, percebe-se de imediato que somente os efeitos fixos retornaram valores para o teste F. Nota-se também uma pequena diferença entre os termos de erros indissociáveis, com os efeitos aleatórios sendo menores que os dados em efeitos fixos (Rho menor). Quanto ao POLS, somente a variável *ROA* apresentou erro-padrão menor em relação ao erro-padrão dos dois efeitos, fixo e aleatório, e a constante também apresentou erro-padrão menor que dos efeitos

aleatórios. Seguimos com a análise do teste LM de Breusch-Pagan, que permite verificar se há variância significativa nos erros entre os indivíduos:

Tabela 7– Teste LM de Breusch-Pagan

Resultados Estimados	Var	Sd = sqrt (Var)
accd	3.67e+09	60577.79
e	3.91e+07	6254.452
u	1612729	1269.933
Test:	Var(u) =	0
Chibar2(01)=		0.41
Prob >	Chibar2 =	0.2619

Fonte: Elaboração Própria.

Conforme a interpretação do teste, se o p-valor for maior que 0.05, não se rejeita a hipótese nula, sugerindo que não há variância significativa entre os erros e o modelo POLS é mais adequado que o modelo por efeitos aleatórios. O resultado apresentou p-valor de 0.2619, indicando que o uso do POLS é mais adequado que os efeitos aleatórios.

Para a comparação entre efeitos fixos e POLS, o teste F de Chow na tabela 8 serve para identificar se há uma quebra estrutural entre os grupos, permitindo inferir se as diferenças são iguais a zero. O teste retornou um p-valor = 0.000, então rejeita-se a hipótese nula e concluímos que existem diferenças significativas entre os grupos. Dessa forma, o modelo por efeitos fixos deve ser escolhido em relação ao POLS.

Mesmo não havendo indicação para o uso dos efeitos aleatórios, o teste de Hausman, que compara o uso de efeitos fixos e efeitos aleatórios, foi realizado para confirmar nossa escolha pelos efeitos fixos. Assim, a tabela 8 apresenta o resultado do teste de Hausman:

Tabela 8 – Teste de Hausman

Variáveis	EF	EA	Diferença	S.E.
LACCD	-1.095178	-1.095331	.0001523	.0002526
RPP	1.125003	1.125109	-.0001057	.0002521
TAM	.0115861	.0114849	.0001013	.0000506
Alvanc	-124949.7	-125335.9	386.2497	200.428
ROA	-.0038421	-.000747	-.0030951	.0002389
DAT	-.0806421	-.0802533	-.0003888	.000921
DANT	.0806421	.0802541	.0003879	.0009225
chi2(1) =	3.71			
Prob>chi2 =	0.05			

Fonte: Elaboração Própria.

Conforme Favero (2015), os estimadores da variável *Alavanc* diferem consideravelmente, o que faz com que a correlação entre os interceptos seja diferente de zero. Assim, rejeita-se a hipótese nula de que os efeitos aleatórios seriam a melhor escolha em favor dos efeitos fixos.

Seguindo então a literatura sobre o tema, usamos o logaritmo natural do ativo total, e como todas as variáveis do modelo, normalizado pelo ativo do exercício anterior. Partimos para a estimação do modelo sob efeitos fixos, o resultado é apresentado na tabela 9:

Tabela 9 – Painel Efeitos Fixos Modelo Completo

R-sqr					No. Obs =	38.435
	Within =	0.9891			No. Of	5.566
	Between =	0.9887			Groups =	
	Overall =	0.9890			Obs. Per group:	
					Min. =	1
					Avg. =	6.9
					Max. =	7
					F(7, 32862) =	425761.76
Corr(u _i , Xb) =		-0.0011			Prob > F	0.0000
accd	Coef.	STd Err	t	P > t 	[95% Conf. Interval]	
Laccd	-1.095178	.0006958	-1573.95	0.000	-1.096542	-1.093815
RPP	1.125003	.0006923	1625.02	0.000	1.123646	1.12636
Tam	.0115861	.0001383	83.80	0.000	.0113151	.0118571
Alavanc	-124949.7	551.2317	-226.67	0.000	-126030.1	-123869.3
ROA	-.0038421	.0006717	-5.72	0.000	-.0051586	-.0025256
DAT	-.0806421	.0024836	-32.47	0.000	-.0855101	-.0757741
DANT	.0806421	.0051775	15.58	0.000	.070494	.0907901
Cons	353.3978	31.90571	11.08	0.000	290.8615	415.9342
Sigma u	2793.2408					
Sigma e	6254.4515					
rho	.1662859					
F test that all u _i =0:						
F(5565, 32862) =		1.20				
Prob > F =		0.0000				

Fonte: *Elaboração Própria.*

A partir da tabela 9, podemos verificar que o modelo se apresenta adequado, pois todas as variáveis demonstraram significância estatística pelo teste F e t a níveis de 99%, como também pelos intervalos de confiança em que não ocorreu troca de sinal. Além disso, a hipótese de gerenciamento de resultados pode ser confirmada, uma vez que observamos o sinal negativo do coeficiente angular da variável lucro antes dos *accruals* discricionários (*LACCD*), mostrando que

um aumento nesse tipo de *accruals* diminui o lucro e uma diminuição causa o efeito contrário nos resultados.

O achado também pode ser corroborado com a variável Resultado Patrimonial do Exercício (RPP), pois seu valor absoluto é quase igual ao valor apresentado como *accruals* discricionários no cálculo da *LACCD*, porém, com sinal positivo, mostrando que esses valores são incorporados ao resultado após o seu reconhecimento.

Com base na literatura apresentada, principalmente Zylbersztajn e Neves (2000), Stalebrink (2007), Pilcher e Zahn (2008), Pilcher e Van Der Zahn, (2010), Pilcher (2011), Ferreira et al (2013), Santos et al (2013), Cardoso e Fajardo (2014), Hodges (2017), Nunes et al (2017), Beck (2018), Cardoso e Fajardo (2018), Cohen, Bisogno, Malkogianni (2019), Ferreira (2020), Donatella & Tagesson (2021), Bisogno & Donatella (2022), Cohen, Bisogno, Malkogianni (2022), Adnan, Abdullah e Kamal (2023), Donatella e Tagesson (2023) e Ferreira (2023), utilizando o modelo de *accruals* abrangentes para o setor público, confirmamos a hipótese principal deste estudo de gerenciamento de resultados no setor público brasileiro.

Em relação às variáveis de controle, a variável tamanho (TAM) tem sinal positivo, mostrando que o gerenciamento de resultados nos municípios brasileiros ocorre independente da estrutura da administração pública local. O achado corrobora com o encontrado na literatura por Cohen et al (2019) e é importante para a análise de contas de qualquer município, pois demonstra que o gerenciamento de resultados pode ser realizado em qualquer local, independentemente da capacidade de arrecadação do ente federado.

Quanto à Alavancagem (Alavanc), verificou-se também sinal negativo no coeficiente. Isso mostra que o endividamento dos entes públicos municipais brasileiros interfere no gerenciamento de resultados. Portanto, à medida que aumenta o reconhecimento de *accruals*, diminui o endividamento, e vice-versa. Assim, os *accruals* discricionários podem estar sendo usados para encobrir uma grande quantidade de dívidas dos municípios brasileiros, uma vez que gastos públicos só podem ser realizados com a indicação de fontes de arrecadação, então, ao indicar *accruals* discricionários que serão revertidos, a despesa será realizada sem a efetiva entrada de caixa, aumentando o endividamento estatal.

O achado para o Brasil vai contra o verificado por Ferreira (2023), que observou que o gerenciamento de resultados nos municípios portugueses ocorre de forma independente do

endividamento. Além disso, o achado sugere que o reconhecimento de *accruals* é menor em entes mais endividados. Tal fato pode estar relacionado à situação em que entes federados com maiores índices de endividamento atraem mais fiscalização, pois têm de cumprir índices de liquidez previstos na LRF a fim de que continuem recebendo transferências governamentais.

A análise do ROA mostra que o desempenho é afetado negativamente pelo reconhecimento de *accruals* discricionários. Tal fato evidencia que, embora o GR possa melhorar as informações financeiras dos municípios em um determinado exercício, seu efeito é ruim sobre o desempenho dos entes federados, mas bem próximo de 0,4%. Isso corrobora com as evidências encontradas na literatura sobre gerenciamento de resultados que afirmam que a prática, no longo prazo, traz efeitos negativos para as entidades que fazem uso desse recurso. Assim, o desempenho gerado por *accruals* discricionários nos municípios brasileiros é revertido nos próximos exercícios, piorando a situação fiscal do ente no ano da sua reversão.

A preocupação em melhorar o desempenho no setor público municipal brasileiro confirma que, no Brasil, os gestores públicos, embora não persigam lucro, entendem que melhorar o desempenho demonstra boa capacidade de gestão e, por isso, usam o gerenciamento de resultado para ajustar desempenhos ruins. Portanto, deve-se ampliar a ideia da relação contratual da teoria de agência quando for analisar o comportamento oportunista dos gestores nas administrações municipais no país.

Observar o efeito da dívida ativa desmembrada sobre o GR possibilitou olhar para cada forma de reconhecimento da natureza desses ativos em relação aos *accruals* discricionários. A dívida ativa tributária apresentou sinal negativo, indício de gerenciamento de resultados pelo reconhecimento do ativo. *Accruals* discricionários tributários, ao serem reconhecidos, vão impactar negativamente a dívida no futuro, pois são valores a receber de baixa qualidade que dificilmente serão realizados. É importante ressaltar que essa variável é típica da Administração Pública do Brasil e que sua representatividade está relacionada com a metodologia de reconhecimento desses valores no sistema fiscal brasileiro.

A dívida ativa não tributária apresentou sinal positivo em relação ao reconhecimento de *accruals*, mostrando que segue na mesma direção. Um aumento na dívida ativa não tributária vai causar um aumento de cerca de 8% nos *accruals* discricionários. Assim, ela não tem impacto no gerenciamento de resultados devido, em grande parte dela, à sua própria característica contratual,

sendo créditos de melhor qualidade e maior segurança no momento de executar a cobrança. Assim, torna-se mais difícil sua utilização para manipulação contábil.

4.6.4 Discussão

Conforme observado, o modelo geral para seleção de *accruals* seria:

$$\frac{COMP_ACC_{i,t}}{A_{i,t-1}} = b_0 * 1/A_{i,t-1} + b_1 * CFO_{i,t}/A_{i,t-1} + b_2 * ((\Delta REV_{i,t} - \Delta REC_{i,t})/A_{i,t-1}) + b_3 * (PPE_{i,t}/A_{i,t-1}) + \varepsilon_t \quad (42)$$

Onde:

COMPACC : Variação dos ativos não “caixa” menos variação nos passivos do ano *t* (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

*b*₀ = Intercepto (Richardson et al, 2005; Larson et al, 2018; Christensen et al, 2022)

*CFO*_{*t*} = Fluxo de caixa operacional líquido do ano *t* (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; Christensen et al, 2022)

*A*_{*i,t-1*} = Ativo total defasado a firma *i* no ano *t-1*

*ΔREV*_{*i,t*} = Total de receitas no *t* menos o total de receitas no ano *t-1* para a firma *i* (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

*ΔREC*_{*i,t*} = Contas a receber líquidas no ano *t* menos contas a receber líquidas no ano *t-1* escalonadas pelo ativo total em *t-1* (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

*PPE*_{*i,t*} = Ativo imobilizado bruto para a firma *i* no ano *t* (Jones, 1991; Dechow, Sloan & Sweeney, 1995; Dechow e Dichev, 2002; McNichols, 2002; Francis et al, 2005; Christensen et al, 2022)

*ε*_{*t*} = Resíduo do ano *t*

Ao analisar o desempenho do modelo ajustado, a exclusão dos fluxos de caixa defasados e futuros devido ao alto grau de autocorrelação com o fluxo de caixa corrente revelou-se uma decisão metodológica importante. Esse ajuste evita redundâncias e melhora a precisão da análise. Como destacado por Richardson et al. (2005), Larson et al. (2018) e Christensen et al. (2022), a substituição dos *accruals totais* pelos *accruals abrangentes* aprimora significativamente a identificação dos *accruals discricionários*, alcançando quase 99% de eficácia na seleção. Entretanto, persiste o desafio inerente à não observação direta dos *accruals não discricionários*.

Embora os resultados indiquem avanços metodológicos, cabe destacar que o modelo proposto por Dechow e Dichev (2002) foi descartado no contexto brasileiro. Esse descarte deve-se às características e limitações dos dados disponíveis no país, que frequentemente apresentam lacunas e inconsistências. A qualidade insuficiente das informações contábeis no setor público

brasileiro interfere na análise, particularmente no uso de variáveis defasadas e projetadas, que são mais suscetíveis a erros de mensuração e interpretação.

No contexto internacional, países que adotaram o regime de competência há mais tempo contam com sistemas de prestação de informações contábeis automatizados, que tratam os dados diretamente na origem. Esses sistemas oferecem um controle mais robusto e confiável, além de eliminar grande parte da subjetividade no registro de dados, o que potencializa a qualidade das análises.

Dessa forma, para aprimorar o uso do modelo no Brasil, seria essencial a implementação de sistemas automatizados que possibilitem a coleta e o tratamento das informações no momento de sua geração. Isso minimizaria a interferência humana e garantiria maior consistência e confiabilidade nos dados apresentados. Em última análise, essa melhoria contribuiria não apenas para a validação do modelo no contexto brasileiro, mas também para elevar a qualidade das demonstrações contábeis públicas, ampliando a *accountability* e a transparência no setor público.

Assim, o desenvolvimento de tecnologias e sistemas mais robustos para a coleta e análise de dados no setor público deve ser uma prioridade para futuras pesquisas e iniciativas governamentais, especialmente no contexto da consolidação do regime de competência como base contábil.

5 CONCLUSÃO

O estudo se propôs a analisar se há gerenciamento de resultados no setor público brasileiro sob o regime de competência através das contas municipais. Para tanto, foi feita uma revisão sistemática da literatura com o intuito de verificar a possibilidade de GR no setor público, pois alguns autores desconsideram essa possibilidade. Logo após, foi analisada a literatura sobre gerenciamento de resultados do setor privado para identificar as principais proxies utilizadas e como associá-las ao setor público. E por último, foi feita a análise do gerenciamento de resultados no setor público brasileiro através dos modelos propostos.

Como objetivos específicos foram definidos:

01) Auxiliar no início da discussão sobre a possibilidade de GR no setor público através de uma revisão sistemática da literatura que ainda não foi feita pelas pesquisas sobre o tema; através também de uma revisão sistemática da literatura sobre gerenciamento de resultados, identificar as principais proxies e como associá-las ao setor público; e, diferenciar as proxies utilizadas no setor privado daquelas do setor público.

02) Definir, com base na literatura e por meio de testes econométricos, o modelo mais adequado para verificação de Gerenciamento de Resultados no setor público (Metodologia);

03) Após a definição do melhor modelo de GR para o setor público, verificar através das contas municipais desde o exercício de 2014 se está ocorrendo manipulação de resultados na administração estatal brasileira.

O capítulo 2 permitiu responder ao objetivo específico no. 01, verificando que a literatura internacional já tem analisado essa possibilidade de forma mais ampla e concreta, com vários estudos sobre o tema. Além disso, muitas são as formas de conflito de agência que definem o comportamento oportunista dos gestores, não apenas a simples relação contratual entre principal e gestores. Assim, o conflito de agência pode ser estendido no setor público a qualquer benefício buscado pelo agente que desvia o foco do interesse público.

Cabe ressaltar que no Brasil a legalidade estrita impõe aos agentes administrativos a observância à autorização legal, portanto, estudos mais detalhados sobre os aspectos normativos do gerenciamento de resultados devem ser desenvolvidos a fim de identificar se essa prática, no contexto '*civil law*', não traz consequências além das já identificadas na literatura.

A revisão sistemática da literatura sobre gerenciamento de resultados permitiu formular melhor a análise sobre o tema e principalmente identificar erros que vêm sendo cometidos ao não selecionar adequadamente o método de escolha dos *accruals* discricionários. Segundo Larson et al (2017), grande parte das pesquisas sobre GR são feitas ‘*ad hoc*’, muitas são quase que uma repetição do que vem sendo feito sem adaptações necessárias.

Embora várias críticas sejam apontadas aos modelos Jones (1991) e Jones Modificado (Dechow et al, 1995), infere-se da literatura, com raras exceções, que mesmo as propostas de mudança do método de seleção, quase nenhuma inovação surgiu dos modelos de *accruals* totais. Nesse sentido, Richardson et al (2005), Larson et al (2018) e Christensen et al (2022) apresentam uma proposta de melhora pela utilização de *accruals* abrangentes, ampliando a possibilidade de seleção de todos esses valores pelo modelo a ser utilizado.

Ainda por meio do capítulo 2, foi possível verificar que os *accruals* discricionários têm a mesma definição entre os setores público e privado, necessitando fazer alguns ajustes que são permitidos pelo regime de competência. Os *accruals* que surgem por esse novo regime de contabilização no setor público têm a mesma função que no setor privado. Embora receitas e despesas sejam conhecidas como variações patrimoniais para a administração governamental, a nova forma de registro e apresentação das demonstrações contábeis é similar.

A partir do capítulo 3, foi possível atingir o objetivo específico no. 2, pois foi identificado na literatura um modelo mais adequado para teste de gerenciamento, que é, de acordo com Richardson et al (2005), com Larson et al (2018) e Christensen et al (2022), o de *accruals* abrangentes. Algumas melhorias foram implementadas para testar a hipótese de Richardson et al (2005) com a inclusão da sugestão do modelo de Dechow e Dichev (2002) dos fluxos de caixa passado e futuro como variáveis explicativas.

Nesse sentido, o modelo encontrado é uma junção dos *accruals* abrangentes (Richardson et al (2005), com Larson et al (2018) e Christensen et al (2022), com alteração do fluxo de caixa (Dechow e Dichev, 2002; Richardson et al, 2005; e Christensen et al, 2022) e as variáveis propostas no modelo de Jones Modificado (Dechow et al, 1995). Isso corrobora com Dechow et al. (2012) que afirmam que quase sempre os modelos de gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários partirão de um modelo tipo Jones (1991).

Para atingir o objetivo específico no. 3, no capítulo 4, foi realizada uma pesquisa sobre as demonstrações contábeis dos municípios brasileiros. As informações foram coletadas por meio do sistema SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), que consolida em uma única base todas as informações contábeis e orçamentárias das unidades federativas do Brasil. A análise foi do período de 2015 a 2022, mas a coleta foi realizada desde o exercício de 2014 para o cálculo das variáveis defasadas e as variações. Foram analisadas as contas com os 5.565 municípios brasileiros registrados em 2022 e que apresentaram dados ao SICONFI a partir de 2014.

Cabe ressaltar que os dados apresentados não têm muita qualidade, dados interrompidos de contas permanentes, dados faltando, entre outros problemas. É importante que seja desenvolvido um sistema gerencial de contas para todo o governo brasileiro de forma a auxiliar na produção e coleta dessas informações, pois, como vimos, muitos municípios não têm a capacidade administrativa para realizar o básico, que é a tributação, e apresentar demonstrações contábeis de qualidade é mais um ônus que pode estar afetando os dados significativamente.

O teste do modelo de seleção de *accruals* mostrou que a inclusão dos fluxos de caixa defasado e futuro não apresentou significância estatística com as outras variáveis, portanto a autocorrelação entre elas e o fluxo do período não pôde ser tratada pelo método POLS. Logo após a exclusão delas, o modelo se mostrou altamente significativo, com 99% de significância, demonstrando que a mudança sugerida por Christensen et al (2022) consegue captar quase todos os *accruals* contabilizados.

Tal resultado permite inferir que o uso dos *accruals* abrangentes soluciona parte do problema do método de seleção de *accruals* que era a fraca significância encontrada. Contudo, continua o problema relacionado à forma de seleção dessa variável, que é a maneira indireta como ela é gerada, sem a observação direta das informações.

Partindo para os achados do modelo de verificação de GR, o escolhido foi o com dados em painel por efeitos fixos. A inclusão das variáveis de controle tamanho, alavancagem, ROA e Dívida Ativa tributária e não tributária mostrou-se estatisticamente significativa, não precisando excluir nenhuma delas. Assim, os achados foram:

- Verificou-se a existência de gerenciamento de resultado na Administração Pública dos municípios brasileiros.

- Os municípios brasileiros gerenciam resultados independentemente do tamanho.
- As administrações públicas municipais têm gerenciado resultados por meio de endividamento, apesar de todas as restrições legais no país.
- Os gestores públicos têm percebido que o desempenho é importante para suas administrações, por isso têm manipulado contas para melhorar resultados.
- A dívida ativa tributária tem sido usada para gerenciar resultados.
- A dívida ativa não tributária, devido à sua característica contratual, não tem sido utilizada para gerenciar resultados.

Cumprido o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa, além das limitações já citadas relacionadas a dados, capacidade administrativo dos municípios, fiscalização insuficiente, não identificação dos *accruals* dicionários diretamente e não identificação dos entes que estão praticando o GR, outra limitação é o marco temporal da implementação do regime de competência que ainda não permitiu que fossem maturadas muitas das informações necessárias para o aprimoramento das demonstrações contábeis. Isso pode estar gerando informações não adequadas ou erradas que alimentam as demonstrações financeiras de forma não intencional e que os modelos não conseguem separar.

SUGESTÕES DE PESQUISAS

O modelo completo de seleção de *accruals* gerado a partir das pesquisas com as variáveis defasada e futura do fluxo de caixa operacional pode ser testado em países com o regime de competência mais maduro, em que elas são observadas diretamente nas demonstrações dos fluxos de caixa. A forma indireta de gerá-las pode ocasionar o problema da autocorrelação apresentada nos testes.

Além disso, outro tipo de pesquisa que pode ser desenvolvida no Brasil para a administração pública é a inclusão de variáveis que capturem o gerenciamento de resultados operacionais, conhecido como REM (*Real earnings management*). Tal prática pode estar relacionada à administração orçamentária e suas práticas para manter o equilíbrio do orçamento público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adnan, A., Abdullah, S., & Kamal, M. (2023). *Accrual Management in the Local Government of Aceh: An Empirical Evidence*. *Journal of Accounting Research, Organization and Economics*, 6(1), 63-72.
DOI: <https://doi.org/10.24815/jaroe.v6i1.32059>
- Afonso, J. R. (2016). Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. *Caderno Virtual*, 1(34). Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>
- Ali, B., & Kamardin, H. (2018). Real earnings management: a review of literature and future research. *Asian Journal of Finance & Accounting*, 10(1), 440-456.
doi:10.5296/ajfa.v10i1.13282
- Allen, E. J., Larson, C. R., & Sloan, R. G. (2013). *Accrual reversals, earnings and stock returns*. *Journal of accounting and economics*, 56(1), 113-129.
<https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2013.05.002>
- Almahrog, Y. E., & Lasyoud, A. A. (2021). An overview of earning management detection approaches. *Journal of critical reviews*, 8(02), 92-101.
<https://doi.org/10.31838/jcr.08.02.11>
- Almeida-Santos, P. S., (2015). Explorando a probabilidade da divulgação de passivos contingentes pelos governos locais brasileiros. *Espaços Públicos*, 18(42), 7-32.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67639329001>
- Alves Jr, L. C. M. (2015). O ATIVISMO JUDICIAL DA “REPÚBLICA TOGADA” E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA “DEMOCRACIA PARLAMENTAR”. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (27), 167-198.. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il15-27.oajr>
- Aquino, A. C. B. D., & Azevedo, R. R. D. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51, 580-595.
<https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Araújo, J. G. R. de., Lins, T. S. M., & Diniz, J. A. (2022). THE USE IT OR LOSE IT PHENOMENON IN THE BUDGET EXECUTION OF FEDERAL UNIVERSITIES AND THE ENROLLMENT OF THE UNPAID COMMITMENTS. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 15(1), 109–124/125.
<https://doi.org/10.14392/asaa.2022150105>
- Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, 69-85. (24), 69–85.
<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>

- Attila, G. (2012). Agency problems in public sector. *Annals of the University of Oradea*, 21(1), 708-712. <https://ideas.repec.org/a/ora/journal/v1y2012i1p708-712.html>
- Baiman, Stanley, 1990. "Agency research in managerial accounting: A second look," *Accounting, Organizations and Society*, Elsevier, vol. 15(4), pages 341-371.
[https://doi.org/10.1016/0361-3682\(90\)90023-N](https://doi.org/10.1016/0361-3682(90)90023-N)
- Barros, M. E., Menezes, J. T., Colauto, R. D., & Teodoro, J. D. (2014). Gerenciamento de resultados e alavancagem financeira em empresas brasileiras de capital aberto. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 17(1).
<https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/557>
- Ball, R. (2006). International Financial Reporting Standards (IFRS): pros and cons for investors. *Accounting and Business Research*, 36(1), 5-27.
<https://doi.org/10.1080/00014788.2006.9730040>
- Beattie, V., Brown, S., Ewers, D., John, B., Manson, S., Thomas, D., & Turner, M. (1994). Extraordinary items and income smoothing: A positive accounting approach. *Journal of Business Finance & Accounting*, 21(6), 791-811.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5957.1994.tb00349.x>
- Beck, A.W. Opportunistic financial reporting around municipal bond issues. *Rev Account Stud* 23, 785–826 (2018). <https://doi.org/10.1007/s11142-018-9454-2>
- Ben Rejeb Attia, M. (2019), "Firm borrowing capacity, government ownership and real earnings management: Empirical evidence from a developing country", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 33 No. 2/3, pp. 339-362. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2019-0029>
- Bergmann, A., Fuchs, S., & Schuler, C. (2019). A theoretical basis for public sector accrual accounting research: current state and perspectives. *Public Money & Management*, 39(8), 560-570. DOI: 10.1080/09540962.2019.1654319.
- Bisogno, M. and Donatella, P. (2022), "Earnings management in public-sector organizations: a structured literature review", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 34 No. 6, pp. 1-25. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2021-0035>
- Boll, D., Müller, H., & Sidki, M. (2022). Determining the drivers of earnings management among municipal enterprises: Evidence from Germany. *Public Money & Management*, 42(7), 501-510. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2076515>
- Boyne, George A. (1997) Public choice theory and local government structure: An evaluation of reorganisation in Scotland and Wales, *Local Government Studies*, 23:3, 56-72, DOI: 10.1080/03003939708433876

- Bradshaw, M., & Sloan, R. (2002). GAAP versus the Street: An empirical assessment of two alternative definitions of earnings. *Journal of Accounting Research*, 40(1), 41–66. <https://doi.org/10.1111/1475-679X.00038>
- BRASIL. Lei nº4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm . Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm . Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 7. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2017/26>. Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 548/2015. Dispõe sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sob a mesma base conceitual. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/09/2015&jornal=1&pagina=24&totalArquivos=120>. Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 840/2016. Aprova a Parte Geral e as Partes II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III – Procedimentos Contábeis Específicos, IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2017/26>. Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 669/2017. Aprova o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público a ser adotado obrigatoriamente para o exercício financeiro de 2018 (PCASP 2018) e o PCASP Estendido, de adoção facultativa, válido para o exercício de 2018 (PCASP Estendido 2018). Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao)

setor-publico-pcasp-federacao/2018/114?ano_selecionado=2018. Acesso em 01 nov. 2022.

- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2016. Aprova a Parte I do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). (7a ed.) Brasília. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2017/26>. Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Tesouro Transparente. Publicações. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26> . Acesso em 01 nov. 2022.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 184, de 25 de Agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Brasília. 2008. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=24439>. Acesso em 02 nov. 2022
- BRASIL. 2023. Tesouro Transparente: Painel de Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/riscos-fiscais-com-demandas-judiciais-e-precatorios> acesso em: 28/11/2023 às 14h09.
- Burgstahler, D. C., Hail, L., & Leuz, C. (2006). The importance of reporting incentives: Earnings management in European private and public firms. *The accounting review*, 81(5), 983-1016. <https://doi.org/10.2308/accr.2006.81.5.983>
- Caetano, C. C. R., Ávila, L. A. C. D., & Tavares, M. (2017). A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 51, 897-916. <https://doi.org/10.1590/0034-7612174433>
- Cantarelli, L. G. P. (2023). O fim da discricionariedade? Uma revisão crítica do giro democrático-constitucional do direito administrativo. *Revista Do Programa De Pós-Graduação Em Direito*, 33(1), B282301. <https://doi.org/10.9771/rppgd.v33i0.53101>
- Capalbo, F., Frino, A., Mollica, V., & Palumbo, R. (2014). Accrual-based earnings management in state owned companies: Implications for transnational accounting regulation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 27, n. 6, p. 1026-1040, 2014. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2014-1744>

- Capalbo, F., Lupi, C., Smarra, M. *et al.* Elections and earnings management: evidence from municipally-owned entities. *J Manag Gov* 25, 707–730 (2021). <https://doi.org/10.1007/s10997-020-09523-z>
- Cardoso, R., & Fajardo, B. (2018). Public sector creative accounting: A literature review. *SSRN Electronic Journal*, DOI: 10.2139/ssrn.2476593
- Catarino, J. R., & Abraham, M. (2018). O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, 4(1), 186–210. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.263>
- Cavalcanti, T. B. (2013). O princípio da legalidade e o desvio de poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Comemorativa 2014, p. 149-155, dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2013.14107>
- César, P. S. M. (2017). Competências constitucionais do sistema federativo envolvendo funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. *Interações (Campo Grande)*, 18, 141-157. <https://doi.org/10.20435/inter.v18i3.1447>
- Chrisidu-Budnik, A., & Przedańska, J. (2017). The agency theory approach to the public procurement system. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 7(1), 154-165. <https://doi.org/10.1515/wroclaw-review-of-law-administration-and-economics-000171504513>
- Christensen, T. E., Huffman, A., Lewis-Western, M. F., & Scott, R. (2022). Accruals earnings management proxies: Prudent business decisions or earnings manipulation?. *Journal of Business Finance & Accounting*, 49(3-4), 536-587. <https://doi.org/10.1111/jbfa.12585>
- Christiaens, J., Reyniers, B., & Rollé, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 537-554. <https://doi.org/10.1177/0020852310372449>
- Coelho, A. C., & Carvalho, L. N. (2007). Análise conceitual de lucro abrangente e lucro operacional corrente: Evidências no setor financeiro brasileiro. *BBR-Brazilian Business Review*, 4(2), 119-139. http://www.bbronline.com.br/upld/trabalhos/pdf/78_pt.pdf
- Coelho, S. L. (2022), "Earnings management in municipal firms: evidence from Portugal", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 34 No. 4, pp. 512-533. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2022-0026>
- Cohen, S., Bisogno, M., & Malkogianni, I. (2019). Earnings management in local governments: The role of political factors. *Journal of Applied Accounting Research*. <https://doi.org/10.1108/JAAR-10-2018-0162>
- Colauto, R. D., & Beuren, I. M. (2006). Um estudo sobre a influência de *accruals* na correlação entre o lucro contábil e a variação do capital circulante líquido de

empresas. *Revista de Administração Contemporânea*, 10, 95-116.
<https://doi.org/10.1590/S1415-65552006000200006>

- Collins, D. W., Pungaliya, R. S., & Vijh, A. M. (2017). The effects of firm growth and model specification choices on tests of earnings management in quarterly settings. *The Accounting Review*, 92(2), 69-100. <https://doi.org/10.2308/accr-51551>
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução N° CFC 1128/2008. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em:
http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1128.pdf .Acesso em 02 nov. 2022.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma Brasileira de Contabilidade NBCTSP Estrutura Conceitual. Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf> . Acesso em 11 jan. 2022.
- *Conceptual Framework. March 2018*. Conceptual Framework for Financial Reporting. Recuperado de <https://www.ifrs.org/projects/2018/conceptual-framework/#published-documents>.
- Costa, C. M., & Soares, J. M. M. V. (2021). Standard Jones and Modified Jones: An Earnings Management Tutorial. *Revista de Administração Contemporânea*, 26. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022200305.en>
- Costa, F. M. D., & Leão, F. H. F. C. (2021). Gerenciamento de resultados e ciclo eleitoral em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 55, 697-715.
- Costa, F. (2019) Recompra de ações e práticas de gerenciamento de resultados financeiros: um estudo empírico sobre as empresas listadas na B3. *Revista Contabilidade e Controladoria*. ISSN: 1984-6266. <https://core.ac.uk/reader/328073830>
- Costello, A. M., Petacchi, R., & Weber, J. P. (2017). The impact of balanced budget restrictions on states' fiscal actions. *The Accounting Review*, 92(1), 51-71. <https://doi.org/10.2308/accr-51521>
- Cupertino, C. M., & Martinez, A. L. (2008). Qualidade da auditoria e earnings management: risk assessment através do nível dos *Accruals* Discricionários. *Contabilidade Vista & Revista*, 19(3), 69-93. <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014588004.pdf>
- Curvinel, D. P., & Lima, D. V. (2011). Adoção do regime de competência no setor público brasileiro sob a perspectiva das normas brasileiras e internacionais de

Contabilidade. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, REPEC*, 5 (3), 69-85. <https://www.redalyc.org/pdf/4416/441642859005.pdf>

- Dal Magro, C. B., Lavarda, C. E. F., & Klann, R. C. (2019). Abordagens de estudos sobre gerenciamento de resultados: novas perspectivas a partir da análise bibliométrica. *Revista Mineira de Contabilidade*, 20(1), 34-49. <https://doi.org/10.21714/2446-9114RMC2019v20n1t03>
- Dawson, G. S., Denford, J. S., Williams, C. K., Preston, D., & Desouza, K. C. (2016). An examination of effective IT governance in the public sector using the legal view of agency theory. *Journal of Management Information Systems*, 33(4), 1180-1208. <https://doi.org/10.1080/07421222.2016.1267533>
- Dechow, P., Sloan, R. and Sweeney, A. (1995), "Detecting earnings management", *The Accounting Review*, Vol. 70 No. 2, pp. 193-225. <https://www.jstor.org/stable/248303>
- Dechow, P., Dichev, I., 2002. The quality of *accruals* and earnings: the role of *accrual* estimation errors. *The Accounting Review* 77 (Supplement), 35–59.
- Dechow, P., Ge, W. and Schrand, C. (2010), "Understanding earnings quality: a review of the proxies, their determinants and their consequences", *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 50 Nos 2-3, pp. 344-401, doi: 10.1016/j.jacceco.2010.09.001.
- Dechow, Patricia M., et al. "Predicting material accounting misstatements." *Contemporary accounting research* 28.1 (2011): 17-82. <https://doi.org/10.1111/j.1911-3846.2010.01041.x>
- Dechow, P. M., Hutton, A. P., Kim, J. H., & Sloan, R. G. (2012). Detecting earnings management: A new approach. *Journal of accounting research*, 50(2), 275-334. <https://doi.org/10.1111/j.1475-679X.2012.00449.x>
- Dechow, P. M., Larson, C. R., & Resutek, R. J. (2022). The effect of *accrual* heterogeneity on *accrual* quality inferences. *The Accounting Review*, 97(5), 245-273. <https://doi.org/10.2308/TAR-2019-0200>
- Di Pietro, M. S. Z. (2023). *Direito Administrativo* (36ª ed.). São Paulo: Grupo Gen.
- Dimitropoulos, P. E. (2022). Corporate social responsibility and earnings management in the EU: a panel data analysis approach. *Social Responsibility Journal*, 18(1), 68-84.
- Donatella, P., Haraldsson, M., & Tagesson, T. (2019). Do audit firm and audit costs/fees influence earnings management in Swedish municipalities?. *International Review of Administrative Sciences*, 85(4), 673-691. <https://doi.org/10.1177/002085231774873>

- Donatella, P. and Tagesson, T. (2021), “CFO characteristics and opportunistic accounting choice in public sector organizations”, *Journal of Management and Governance*, Vol. 25 No. 2, pp. 509-534, doi: 10.1007/s10997-020-09521-1.
- Donatella, P., Runesson, E., & Tagesson, T. (2023). To manage or reserve *accruals*? Evidence from a balanced-budget requirement reform. *Public Money & Management*, 1-10. <https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2174447>
- Dong, G. N. (2016). Earnings management in US hospitals. *Journal of health and human services administration*, 41-71. <https://www.jstor.org/stable/43948715>
- Đorđević, M., & Spasić, D. (2022). MODIFIED AUDIT OPINION AND EARNINGS MANAGEMENT IN STATE-OWNED COMPANIES: EVIDENCE FROM SERBIA. *Facta Universitatis, Series: Economics and Organization*, 285-296. DOI: <https://doi.org/10.22190/FUEO221019020D>
- Fernandes, A. S. A., & Wilson, R. H. (2013). Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista de administração pública*, 47, 777-800. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300011>
- Ferreira, F. R., & Costa, F. M. (2011). Gerenciamento de resultados e “nova gestão pública”: evidências nos departamentos governamentais australianos. In *In Anais do 5º Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Vitória, ES*. <https://anpcont.org.br/pdf/2011/CUE282.pdf>
- Ferreira, A., Carvalho, J., & Pinho, F. (2013). Earnings management around zero: a motivation to local politician signalling competence. *Public Management Review*, 15(5), 657-686. DOI: 10.1080/14719037.2012.707679
- Ferreira, A., Carvalho, J. and Pinho, F. (2020). “Political competition as a motivation for earnings management close to zero: the case of Portuguese municipalities.” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. ahead-of-print No. ahead-of print. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2018-0109>
- Ferreira, A. (2023). Debt as a motivation for earnings management by Portuguese municipalities?. *Public Money & Management*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707679>
- Ferreira, F. R., & Costa, F. M. (2011). Gerenciamento de resultados e “nova gestão pública”: evidências nos departamentos governamentais australianos. In *In Anais do 5º Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Vitória, ES*. <https://anpcont.org.br/pdf/2011/CUE282.pdf>
- Gasparini, D. (2017). *Direito administrativo*. Saraiva Educação SA.

- Gerakos, J. (2012). Discussion of detecting earnings management: A new approach. *Journal of Accounting Research*, 50(2), 335-347. DOI: 10.1111/j.1475-679X.2012.00452.x
- Giacomoni, J. *Orçamento público / James Giacomoni*. – 15. Ed, ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010.
- Grossi, G., & Soverchia, M. (2011). European Commission adoption of IPSAS to reform financial reporting. *Abacus*, 47(4), 525-552. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2011.00353.x>
- Hasan, M. T., & Rahman, A. A. (2017). IFRS Adoption and earnings management: A review and justification of earnings management model for developing countries. *Elk Asia Pacific Journal of Finance and Risk Management*, 8(3), 43-60. DOI: 10.16962/EAPJFRM/issn.2349-2325/2015;
- Healy, P. M. (1985). The effect of bonus schemes on accounting decisions. *Journal of Accounting and Economics*, 7, 85-107. [https://doi.org/10.1016/0165-4101\(85\)90029-1](https://doi.org/10.1016/0165-4101(85)90029-1)
- Hilgers, D., Hofmann, S., Schmidhuber, L. (2020). International Public Sector Accounting Standards (IPSASs): A systematic literature review and future research agenda. *Financial Accountability & Management*, 10.1111/faam.12265, 0, 0. <https://doi.org/10.1111/faam.12265>
- Islam, M. A., Ali, R., & Ahmad, Z. (2011). Is modified Jones model effective in detecting earnings management? Evidence from a developing economy. *International Journal of Economics and Finance*, 3(2), 116-125. doi:10.5539/ijef.v3n2p116
- Iudícibus, S. D. (2010). *Teoria da contabilidade*. 10 ed. São Paulo: Atlas.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315191157-9/theory-firm-managerial-behavior-agency-costs-ownership-structure-michael-jensen-william-meckling>
- Jones, J. (1991). “Earnings management during import relief investigations.” *Journal of Accounting Research*. Vol. 29 No. 2. pp. 193-228. <https://doi.org/10.2307/2491047>
- Jones, M. (2011a), “Evidence for creative accounting and fraud”, in Jones, M. (Ed.), *Creative Accounting, Fraud and International Accounting Scandals*, John Wiley & Sons, London, pp. 69-96, doi: 10.1002/9781119208907.ch5.
- Jones, M. (2011b), “Introduction – setting the scene”, in Jones, M. (Ed.), *Creative Accounting, Fraud and International Accounting Scandals*, John Wiley & Sons, London, pp. 3-20, doi: 10.1002/9781119208907.ch1.

- Kauppi K. & Erik M. van Raaij, Opportunism and Honest Incompetence—Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 25, Issue 3, July 2015, Pages 953–979, <https://doi.org/10.1093/jopart/mut081>
- Ketokivi, M., & McIntosh, C. N. (2017). Addressing the endogeneity dilemma in operations management research: Theoretical, empirical, and pragmatic considerations. *Journal of Operations Management*, 52, 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.jom.2017.05.001>
- Kourdoumpalou, S. Detecting Earnings Management: A Review of the Proxies (January 14, 2017). *Int. J. of Critical Accounting*, 2017 Vol. 9, No. 2, pp.103-118, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3149352>
- Lanckswaedt, L., Van Caneghem, T., & Reheul, A. M. (2021). *Accruals* management to avoid the current ratio falling below one: An empirical analysis among nonprofits. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 50(3), 578-597. <https://doi.org/10.1177/0899764020977>
- Larson, C., Sloan, R., & Giedt, J. (2018). Defining, measuring, and modeling *accruals*: a guide for researchers. *Review of Accounting Studies*, 23, 827–871. <https://doi.org/10.1007/s11142-018-9457-z>
- LEAL, L. T. Y., GIRÃO, L. F. D. A. P., LUCENA, W. G. L., & MARTINS, V. G. (2017). PERSISTÊNCIA, VALUE RELEVANCE E QUALIDADE DOS *ACCRUALS* EM SITUAÇÕES DE LUCROS E FLUXOS DE CAIXA EXTREMOS. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 18, 203-231. <https://doi.org/10.1590/1678-69712017/administracao.v18n3p203-231>
- Lima, D. D. (2018). Orçamento, contabilidade e gestão no setor público. *São Paulo: Atlas*.
- Lokuwaduge, C. S. D. S., & Godage, K. M. D. S. (2020). Accounting Reforms for Accountable Public Sector Management: A Sri Lankan Study. In *Tools, Strategies, and Practices for Modern and Accountable Public Sector Management* (pp. 41-64). IGI Global. DOI: 10.4018/978-1-7998-1385-9.ch002
- Loureiro, D. Q., Gallon, A. V., & De Luca, M. M. M. (2011). Subvenções e assistências governamentais (SAG): evidenciação e rentabilidade das maiores empresas brasileiras. *Revista de contabilidade e organizações*, 5(13), 34-54. DOI: <https://doi.org/10.11606/rco.v5i13.34803>
- Lourenço, R. L., & Sauerbronn, F. F. (2017). Uso da Teoria da Agência em Pesquisas de Contabilidade Gerencial: premissas, limitações e formulações alternativas aos seus pressupostos. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 10(2), 158-176. <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/279>

- Macêdo, J., Lopes, J., Silva, L., Ribeiro Filho, J., Pederneiras, M., & Feitosa, M. (2010). Convergência contábil na área pública: uma análise das percepções dos auditores de TCEs, contadores e gestores públicos. *Revista De Contabilidade E Organizações*, 4(8), 69-91. <https://doi.org/10.11606/rco.v4i8.34759>
- Malkogianni, I., & Cohen, S. (2022). Earnings management in public hospitals: The case of Greek state-owned hospitals. *Public Money & Management*, 42(7), 491-500. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2071005>
- Marrara, T. (2014). As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 1(1), 23-51. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i1p23-51>
- Martinez, A. L. (2008). Detectando earnings management no Brasil: estimando os *accruals* discricionários. *Revista Contabilidade & Finanças*, 19(46), 7-17. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772008000100002>
- Martinez, A. L. (2013). Gerenciamento de resultados no Brasil: um survey da literatura. *BBR-Brazilian Business Review*, 10(4), 1-31. <https://www.redalyc.org/pdf/1230/123029355001.pdf>
- Martins, V. G., Paulo, E., & Monte, P. A. (2016). O Gerenciamento de Resultados Contábeis Exerce Influência na Acurácia da Previsão de Analistas no Brasil?. *Revista Universo Contábil*, 12(3), 73-90. doi:10.4270/ruc.2016322
- McNichols, M., 2002. Discussion of The quality of *accruals* and earnings: the role of *accrual* estimation errors. *The Accounting Review* 77 (Supplement), 61–69. <https://doi.org/10.2308/accr.2002.77.s-1.61>
- MENDES, C. Araújo; RODRIGUES, L. Lima; ESTEBAN, L. Parte. Evidence of earnings management using *accruals* as a measure of accounting discretion. *Tékhné*, v. 10, n. 1, p. 3-14, 2012. [https://doi.org/10.1016/S1645-9911\(12\)70002-6](https://doi.org/10.1016/S1645-9911(12)70002-6)
- Miranda, R., & Oliveira, E. R. de. (2010). Federalismo fiscal e municipalização: uma releitura da trajetória do Brasil. *Gestão & Regionalidade*, 26(77). <https://doi.org/10.13037/gr.vol26n77.200>
- Moreira, E. B., & Caggiano, H. C. (2013). O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade. *Revista de Direito Público da Economia*, 43, 35-57. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4222896/mod_resource/content/1/moreira%2C%20egon%20bockmann%3B%20caggiano%2C%20heloisa%20conrado%20-%20o%20poder%20normativo%20das%20ag%C3%Aancias%20....pdf

xEYcNArMRBKaGDbOD4af3z~kEgH-egvMK8WYBNDK~IBDJq-
iU5q0nwLuPiOIG04jMLHvcOjFCwIysbyHRZVqR8Z0HQEdyTMYjMyxm2bMWF3aT
vEmGNmP3pXwPepZwfcykuaFmVDeVnpHYtAs-OCmQiURa-44xXnqQS-
RNIj1LYaOndrUV6UL8vCbVJG4ky1ZTAXncQ4t0~x56UrfSRR0jQOnRSkLXthPMwfib
y6-BwfcvJIX9fATV4ecF6mY~Mr6lQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

- Octariyani, E., Gamayuni, R. R., & Dharma, F. (2022). Implementation of Discretionary *Accrual* in Local Governments and Motivation of Local Government Incentives: Literature Review. *Asian Journal of Economics, Business and Accounting*, 22(22), 272-279. <https://doi.org/10.9734/ajeba/2022/v22i2230730>
- Paulo, E. (2007). *Manipulação das informações contábeis: uma análise teórica e empírica sobre os modelos operacionais de detecção de gerenciamento de resultados* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo). <https://doi.org/10.11606/T.12.2007.tde-28012008-113439>
- Petersen, M. A. (2008). Estimating standard errors in finance panel data sets: Comparing approaches. *The Review of financial studies*, 22(1), 435-480. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhn053>
- Pilcher, R. and Van der Zahn, J. 2008. Earnings Management and Income Distribution Around a 'Breakeven or Near Breakeven Surplus' Benchmark with the Public Sector, in Faff, R. (ed), AFAANZ Conference 08, Jul 6-8 2008, pp. 122-122. Sydney: Accounting and Finance Association of Australia and New Zealand. <http://hdl.handle.net/20.500.11937/3596>
- Pinto, D. W., Kozikowski, H. P., Pillati, J. J., Chelski, W., & Samaha, M. J. (2014). Teoria da Agência e o Controle Social da gestão pública. *Revista Organização Sistêmica*, 5(3), 100-109. <https://www.revistasuninter.com/revistaorganizacaoSistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/272>.
- Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). 2023. Nossos Números. Disponível em: https://dw.pgfn.fazenda.gov.br/dwsigpgfn/servlet/mstrWeb?evt=3140&usrSmgr=0.00000001e7b140032b27696e1b6a1cf7328d6221601c3cb958cbc4367b6efe357b03468603957947be1898f83f7f7fd02b749983d8c7ed65f14fe2824fc0c0d6be35b3550feb707eff6a70b6db4a9e58002a0f77f3c8e74e800eb1a411fe9db5af0e7b662615423e38f1aa6ef455def2dbc78b33964df9dffdef577de97cbc386b9b11f04612af94db82f52aaa2dfd488ef3809e21d4f5dd40897cd8b8833078ab467d1ed345fdd104826b45d99ecaa17d4c5d3115f517b49b069fd00f1a5a1cae0f99d52e9771b13441e22419d26922d548276103ced53309090c03530e3857139c8ccf24d5d8a3340d5fe4cd2c7699110f743ea5a5909ba832479b0deac366737272f8bb6ae0279b85f8fe4664f4ac1af01f68477fd633d7c25ff74dff9827da1b73ff378a4b70d72f60378b4072bffa4bdd9d.p.1046.0.1.America/Sao*_Paulo.pidn2*_14.0000000142d6082d0ff7878ccaa5373fc057aee9dbcefa7c10bb84f12bbc2a41012bbeba6216125c82a68ef92f8b553f82351314806aa12d1d4b2f1.0.8.1.SIGPGFN%20Historiado.E9B606D011E0C17B00100080622EA7A0.0-1046.1.1_-0.1.0_-

1046.1.1_10.10.0.*0.0.131*.72*.220*.136.0.0.0&documentID=BE57718B11E71F8BDE1C0080EF756D09. Acessado em 24/11/2023 às 11h27.

- Rezende, F. (1995). Federalismo fiscal no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 15, 297-310. <https://doi.org/10.1590/0101-31571995-0834>
- Rezende, F., & OLIVEIRA, F. A. (2003). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil. *Desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. Economia Política 59 v15 n3 - 1995.indd (scielo.br)
- Richardson, S. A., Sloan, R. G., Soliman, M. T., & Tuna, I. (2005). *Accrual reliability, earnings persistence and stock prices*. *Journal of accounting and economics*, 39(3), 437-485. <https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2005.04.005>
- Roach, C. M. (2016). An application of principal agent theory to contractual hiring arrangements within public sector organizations. *Theoretical Economics Letters*, 6(01), 28. https://www.scirp.org/html/4-1500790_63299.htm
- Rocha França, V. (2014). Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista de informação legislativa*, 51(202), 7-29. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p7
- Rodrigues, R. M. R. C., Melo, C. L. L. D., & Paulo, E. (2019). Gerenciamento de resultados e nível dos *accruals* discricionários trimestrais no mercado acionário brasileiro. *BBR. Brazilian Business Review*, 16, 297-314. <https://doi.org/10.15728/bbr.2019.16.3.6>
- Roodman, D. (2009). How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. *The stata journal*, 9(1), 86-136. <https://doi.org/10.1177/1536867X0900900106>
- Rossi, G. A. S., & Santos, W. J. L. D. (2016). Peculiaridades da arrecadação e cobrança da dívida ativa na administração pública. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL- Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036*, 8(1), 205-225. <http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente/article/viewArticle/2600>
- Salato, R., Gomes, P., & Ferreira, C. (2022). Transition to *accrual* accounting in the public sector of emerging economies. *International Journal of Business Innovation*, 1(1), e27646. <https://doi.org/10.34624/ijbi.v1i1.27646>
- Salgado, S. R., Wilbert, M. D., Lima, D. V., & Oliveira, W. A. (2017). Concessão das rodovias federais brasileiras: evidências de ativos órfãos. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 36(1), 105-122. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307149348007>
- Santana, C. V. S., Santos, L. P. G. D., Carvalho Júnior, C. V. D. O., & Martinez, A. L. (2020). Sentimento do investidor e gerenciamento de resultados no Brasil. *Revista*

Contabilidade & Finanças, 31(83), 283-301. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201909130>

- Santos, P. S. A., Machado, D. G., & Scarpin, J. E. (2012). Gerenciamento de resultados no setor público: análise por meio das contas orçamentárias outras receitas e despesas correntes dos municípios de Santa Catarina. *Contabilidade Vista & Revista*, 23(4). <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197026282002.pdf>
- Santos, A. L. M. D., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. R. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de sociologia e política. Curitiba, PR. Vol. 25, n. 64 (dez. 2017), p.[3]-21*. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Santos, R. F., Silva, F. J., Lopes, L. L., Leite, P. A., & Santos, M. I. (2023). A Influência da evidenciação de provisões e contingências na qualidade da informação contábil. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 42(1), 1-16. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v42i1.58100>
- Senado Federal. Manual de Obtenção de Recursos Federais para Municípios. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385453/Manual%20de%20Obten%C3%A7%C3%A3o%20de%20Recursos%20Federais.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21/11/2023.
- SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiros: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>
- Siekelova, A. (2021). Historical development of earnings management models. In *SHS Web of Conferences* (Vol. 92, p. 02058). EDP Sciences. <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219202058>
- Silveira, E. D., de Souza, P. V. S., & de Britto, P. A. P. (2023). Ensaio teórico sobre o uso das redes neurais artificiais no gerenciamento de resultados. *Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)*, 14(1), 913-931. <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i1.1563>
- Simpson, A. Does Investor Sentiment Affect Earnings Management? (2013). *Journal of Business Finance & Accounting*, 40(7-8), 869-900. <https://doi.org/10.1111/jbfa.12038>
- SOF. *MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO. MTO 2020*. Brasília. Edição 2020 (4a versão). Disponibilizada em 30 de Julho de 2019. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. mto2020 [Manual Técnico do Orçamento - MTO] (planejamento.gov.br)
- Sousa, R. G., de Vasconcelos, A. F., Caneca, R. L., & Niyama, J. K. (2013). O regime de competência no setor público brasileiro: uma pesquisa empírica sobre a utilidade da informação contábil. *Revista Contabilidade & Finanças*, 24(63), 219-230. <https://dx.doi.org/10.1590/S1519-70772013000300005>

- Souza Júnior, C. V. N. D., & Gasparini, C. E. (2006). Análise da equidade e da eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 36, 803-832. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612006000400006>
- Soutes, D. O., & Schvirck, E. (2006). Formas de Mensuração do Lucro e os Reflexos no Cálculo do ROA. *BBR-Brazilian Business Review*, 3(1), 74-87. Redalyc.Formas de Mensuração do Lucro e os Reflexos no Cálculo do ROA
- STN. (2021). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 9a Edição. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 2021 11 08 — Tesouro Transparente
- Stubben, S. R. (2010). Discretionary revenues as a measure of earnings management. *The accounting review*, 85(2), 695-717. <https://doi.org/10.2308/accr.2010.85.2.695>
- Suzart, J. A. da S., Zuccolotto, R., & Rocha, D. G. da. (2018). FEDERALISMO FISCAL E AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO COM OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 11(1), 127-145. Retrieved from <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/363>
- Swai, J. P., & Mbogela, C. S. (2016). *Accrual-based versus real earnings management; the effect of ownership structure: Evidence from East Africa. ACRN Oxford Journal of Finance and Risk Perspectives*, 5(2), 121-140. <https://www.acrn-journals.eu/resources/jofrpf0502h.pdf>
- Tavares, F., & Silva, G. (2020). A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. *Dados*, 63, e20180320. <https://doi.org/10.1590/001152582020207>
- Teixeira, R. F., dos Santos, O. M., & da Silva Macedo, M. Á. (2022). Gerenciamento de resultados em entidades fechadas de previdência complementar. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 19(53), 91-106. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2022.e81398>
- Tickell, G. (2010). Cash To *Accrual* Accounting: One Nations Dilemma. *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 9(11). <https://doi.org/10.19030/iber.v9i11.32>
- Urbanek, P. (2020). Reform of the higher education system in Poland from the perspective of agency theory. *European Journal of Higher Education*, 10(2), 130-146. <https://doi.org/10.1080/21568235.2018.1560344>
- Vagner, L., Valaskova, K., Durana, P., & Lazaroiu, G. (2021). Earnings management: A bibliometric analysis. *Economics & Sociology*, 14(1), 249-262. DOI:10.14254/2071-789X.2021/14-1/16

- Van Helden, J., Budding, T., Guarini, E., & Pattaro, A. F. (2023). New development: The ethics of accounting information manipulation in the political arena. *Public Money & Management*, 1-5. <https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2220545>
- VINNARI, Eija M.; NÄSI, Salme. Creative *accrual* accounting in the public sector: ‘Milking’ water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability & Management*, v. 24, n. 2, p. 97-116, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00448.x>
- Vorst, P. (2016). Real earnings management and long-term operating performance: The role of reversals in discretionary investment cuts. *The Accounting Review*, 91(4), 1219-1256. <https://doi.org/10.2308/accr-51281>
- Wang, L., & Yung, K. (2011). Do state enterprises manage earnings more than privately owned firms? The case of China. *Journal of Business Finance & Accounting*, 38(7-8), 794-812. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5957.2011.02254.x>
- WATTS, R.L.; ZIMMERMAN, J.L. (1990). Towards a positive theory of the determination of accounting standards. *The Accounting Review*, Vol. 53, No. 1 (Jan., 1978), pp. 112-134 (23 pages) <https://www.jstor.org/stable/245729>
- Wooldridge, J. M. (2016). *Introductory econometrics: A modern approach*. Cengage Learning RIAHI-BELKAOUI, A. *Accounting – By Principal or Design?* Westport, Connecticut, U.S.A.: Praeger Publishers, 2003.
- Yung, K., & Root, A. (2019). Policy uncertainty and earnings management: International evidence. *Journal of Business Research*, 100, 255-267. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.03.058>
- Zardkoohi, A., Harrison, J.S. & Josefy, M.A. Conflict and Confluence: The Multidimensionality of Opportunism in Principal–Agent Relationships. *J Bus Ethics* 146, 405–417 (2017). <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2887-7>
- Zhu, T., Lu, M., Shan, Y., & Zhang, Y. (2015). *Accrual*-based and real activity earnings management at the back door: Evidence from Chinese reverse mergers. *Pacific-Basin Finance Journal*, 35, 317-339. <https://doi.org/10.1016/j.pacfin.2015.01.008>
- Zuccolotto, R., da Rocha, D. G., & da Silva Suzart, J. A. (2017). O que o regime contábil de competência revela sobre os patrimônios dos governos?. *Revista Brasileira de Contabilidade*, (228), 14-27. https://www.researchgate.net/profile/Robson-Zuccolotto/publication/322601273_O_que_o_regime_contabil_de_competencia_revela_sobre_o_patrimonio_dos_governos/links/5a621c420f7e9b6b8fd4f288/O-que-o-regime-contabil-de-competencia-revela-sobre-o-patrimonio-dos-governos.pdf