



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)

Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira

**Análise dos Efeitos do Regime Contábil de *Accruals* na Produção de Informações
Contábeis dos Municípios Brasileiros: Evidências Empíricas sobre a Prática de
Gerenciamento de Resultados Patrimoniais por Meio de *Accruals* Discricionários e seus
Determinantes**

Brasília-DF

2025

Professora Doutora Rozana Reigota Naves
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Marcio Muniz de Farias
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Roberto Goulart Menezes
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor Roberto de Góes Ellery Júnior
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão
de Políticas Públicas**

Professor Doutor Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB

Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira

**Análise dos Efeitos do Regime Contábil de *Accruals* na Produção de Informações
Contábeis dos Municípios Brasileiros: Evidências Empíricas sobre a Prática de
Gerenciamento de Resultados Patrimoniais por Meio de *Accruals* Discricionários e seus
Determinantes**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Jomar Miranda Rodrigues

Área de Concentração: Mensuração Contábil.

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade no Setor Público, nas Organizações e na Sociedade

Brasília-DF

2025

Pereira, Dimmitre Morant Vieira Gonçalves

Análise dos Efeitos do Regime Contábil de Accruals na Produção de Informações Contábeis dos Municípios Brasileiros: Evidências Empíricas sobre a Prática de Gerenciamento de Resultados Patrimoniais por Meio de Accruals Discricionários e seus Determinantes / Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira – Brasília – DF, 2025.

101 f.

Orientador: Prof. Dr. Jomar Miranda Rodrigues

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília (UnB). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont).

1. Gerenciamento de Resultados. 2. *Accruals* Discricionários. 3. Ciclos Político-orçamentário. 4. Setor Público. 5. Fatores Institucionais.

Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira

Análise dos Efeitos do Regime Contábil de *Accruals* na Produção de Informações Contábeis dos Municípios Brasileiros: Evidências Empíricas sobre a Prática de Gerenciamento de Resultados Patrimoniais por Meio de *Accruals* Discricionários e seus Determinantes

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Data de aprovação: 30/09/2025

Banca examinadora

Prof. Dr. Jomar Miranda Rodrigues - PPGCont/UnB (presidente)

Prof. Dr. Diego Rodrigues Boente - PPGCont/FUCAPE (examinador externo)

Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa - PPGCont/UnB (examinador interno)

Prof. Dr. Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto - PPGCont/UnB (examinador interno)

Dedico esta tese ao Prof. Jorge Lopes (*in memoriam*), pai da minha trajetória acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter me sustentado em cada etapa desta caminhada, pela força nos momentos de dificuldade e pela graça de chegar até aqui.

À minha família, meu porto seguro, à minha esposa Ana Carolina que sempre acreditou em mim e me apoiou incondicionalmente. À minha mãe, exemplo de amor, dedicação e resiliência, que me ensinou o valor da honestidade, do trabalho e da fé. A cada palavra de incentivo, a cada gesto de carinho e compreensão nos momentos de ausência, devo o meu mais profundo agradecimento.

Ao meu filho Miguel, pela paciência e pelo amor que me deu coragem para persistir. Muitas vezes não estive presente como gostaria, mas este trabalho também é seu.

Expresso minha gratidão ao meu orientador Prof. Jomar Miranda Rodrigues, que, com paciência e firmeza, guiou meus passos nesta jornada acadêmica. Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da UnB, que ampliaram meus horizontes com seus ensinamentos e experiências, deixo aqui minha admiração e reconhecimento.

Aos amigos e colegas, que tornaram esta jornada menos solitária, compartilhando dúvidas, conquistas e aprendizados, o meu muito obrigado.

Enfim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para que esta tese se tornasse realidade. Cada palavra escrita carrega um pouco de cada pessoa que esteve ao meu lado nesta trajetória.

“A maior inovação disruptiva atual na contabilidade governamental é a implementação da contabilidade de *accruals* baseada em padrões.”

Andreas Bergmann

RESUMO

O processo de reformas contábeis no setor público brasileiro, com a adoção do Regime de Competência (RCA), tem levantado preocupações sobre a qualidade da informação contábil e a prática de gerenciamento de resultados. Diante da necessidade de investigar os impactos dessa implementação, o presente estudo teve como objetivo geral analisar a existência de evidências sobre o gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários em municípios brasileiros, identificando seus principais fatores determinantes. A relevância da pesquisa reside na busca por preencher uma lacuna da literatura sobre as causas e consequências da implementação do RCA no setor público, visando construir uma base teórica sólida. Para isso, foi adotada uma metodologia de duas etapas. Na primeira, um modelo econométrico foi aplicado para detectar e mensurar a magnitude e direção dos *accruals* discricionários, com o intuito de isolar o componente discricionário dos *accruals* totais. Na segunda etapa, um modelo *Probit* foi utilizado para investigar a relação entre os *accruals* discricionários e o comportamento de resultados marginais, testando a finalidade do gerenciamento. Os resultados confirmaram a presença de gerenciamento de resultados. O estudo valida a hipótese de que os municípios gerenciam os resultados para reportar pequenos superávits próximos a zero, uma prática mais proeminente nos anos eleitorais. A análise demonstrou que essa manipulação é influenciada por fatores político-institucionais, revelando um padrão cíclico de *accruals* discricionários. Além disso, uma maior competição política está associada a um maior nível de gerenciamento, enquanto a qualidade da informação fiscal atua como um inibidor. Por fim, o porte do município e a existência de um RPPS se relacionam positivamente com a magnitude dos *accruals* discricionários, indicando a influência das complexidades e pressões inerentes a essas entidades.

Palavras-chave: gerenciamento de resultados, *accruals* discricionários, ciclos político-orçamentários, setor público, fatores institucionais

ABSTRACT

The process of accounting reforms in the Brazilian public sector, with the adoption of the Accrual Basis of Accounting (ABA), has raised concerns about the quality of accounting information and the practice of earnings management. Given the need to investigate the impacts of this implementation, this study had the general objective of analyzing the existence of evidence on earnings management practices through discretionary accruals in Brazilian municipalities, identifying their main determining factors. The relevance of the research lies in its effort to fill a gap in the literature regarding the causes and consequences of ABA implementation in the public sector, aiming to build a robust theoretical foundation. To this end, a two-stage methodology was adopted. In the first stage, an econometric model was applied to detect and measure the magnitude and direction of discretionary accruals, in order to isolate the discretionary component from total accruals. In the second stage, a Probit model was used to investigate the relationship between discretionary accruals and the behavior of marginal results, testing the purpose of earnings management. The results confirmed the presence of earnings management. The study validates the hypothesis that municipalities manage results to report small surpluses near zero, a practice that is more prominent in election years. The analysis demonstrated that this manipulation is influenced by political-institutional factors, revealing a cyclical pattern of discretionary accruals. Furthermore, greater political competition is associated with a higher level of management, while the quality of fiscal information acts as an inhibitor. Finally, the size of the municipality and the existence of a pension fund (RPPS) are positively related to the magnitude of discretionary accruals, indicating the influence of the complexities and pressures inherent to these entities.

Keywords: earnings management, discretionary accruals, political budget cycles, public sector, institutional factors

RESUMEN

El proceso de reformas contables en el sector público brasileño, con la adopción de la Contabilidad de Devengo (RCA), ha suscitado preocupaciones sobre la calidad de la información contable y la práctica de la gestión de resultados. Dada la necesidad de investigar los impactos de esta implementación, este estudio tuvo como objetivo general analizar la existencia de evidencia sobre las prácticas de gestión de resultados a través de accruals discrecionales en los municipios brasileños, identificando sus principales factores determinantes. La relevancia de la investigación radica en su esfuerzo por llenar un vacío en la literatura sobre las causas y consecuencias de la implementación del RCA en el sector público, con el fin de construir una base teórica sólida. Para ello, se adoptó una metodología de dos etapas. En la primera etapa, se aplicó un modelo econométrico para detectar y medir la magnitud y dirección de los accruals discrecionales, con el fin de aislar el componente discrecional de los accruals totales. En la segunda etapa, se utilizó un modelo Probit para investigar la relación entre los accruals discrecionales y el comportamiento de los resultados marginales, probando el propósito de la gestión de resultados. Los resultados confirmaron la presencia de la gestión de resultados. El estudio valida la hipótesis de que los municipios gestionan los resultados para reportar pequeños superávits cercanos a cero, una práctica que es más prominente en los años electorales. El análisis demostró que esta manipulación está influenciada por factores político-institucionales, revelando un patrón cíclico de accruals discrecionales. Además, una mayor competencia política se asocia con un mayor nivel de gestión, mientras que la calidad de la información fiscal actúa como un inhibidor. Finalmente, el tamaño del municipio y la existencia de un régimen de pensiones (RPPS) están positivamente relacionados con la magnitud de los accruals discrecionales, lo que indica la influencia de las complejidades y presiones inherentes a estas entidades.

Palabras clave: gestión de resultados, accruals discrecionales, ciclos político-presupuestarios, sector público, factores institucionales

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição de frequência da variável resultado deflacionado pelo ativo total.....	133
Figura 2 - Distribuição de frequência da variável resultado deflacionado pelo ativo total dos exercícios 2019 a 2023.	138
Figura 3 - Gráfico boxplot da variável COMPACC	141
Figura 4 - Gráfico boxplot do termo $\Delta\text{Recit} - \Delta\text{Ctarit} -$	142
Figura 5 - Gráfico boxplot da variável ΔRPPit	143
Figura 6 - Gráfico boxplot da variável PPEit	144
Figura 7 - Gráfico boxplot da variável $\text{COMPACC}_{i,t-1}$	145
Figura 8 - Gráfico boxplot da variável AcDiscit	161
Figura 9 – Mapa do Grau de Competição Política por Estado	162
Figura 10 - Gráfico boxplot da variável <i>Porteit</i>	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Características dos Modelos de Reformas de Westminster e das Reformas Americanas.....	41
Tabela 2 - Principais pontos da Portaria do Ministério da Fazenda nº 184/2008 para convergência aos padrões contábeis internacionais do setor público	45
Tabela 3 - Principais pontos da Portaria do Ministério da Fazenda nº 634/2013 sobre as diretrizes, normas e procedimentos contábeis gerais para os entes da Federação.....	46
Tabela 4 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados às Variações Patrimoniais Aumentativas Decorrentes de Créditos a Receber pelos Entes Federativos.	48
Tabela 5 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados a Provisões, Ativos Contingentes e Passivos Contingentes pelos Entes Federativos.	49
Tabela 6 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados a Bens Móveis e Imóveis e Respectiva Depreciação, Amortização ou Exaustão pelos Entes Federativos.	49
Tabela 7 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados a Obrigações por Competência pelos Entes Federativos.....	51
Tabela 8 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados ao Ativo Intangível e sua Respectiva Amortização pelos Entes Federativos.....	52
Tabela 9 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados aos Investimentos Permanentes pelos Entes Federativos.....	52
Tabela 10 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados aos Estoques pelos Entes Federativos.....	53
Tabela 11 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados aos demais procedimentos pelos Entes Federativos.....	53
Tabela 12 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais pelos Entes Federativos atualizados pelas portarias STN nº 10.300/2022 e STN/MF nº 1.569/2023.....	54
Tabela 13 - Questões tradicionais de pesquisa sobre o gerenciamento de resultados	57
Tabela 14 - Tipos de gerenciamento de resultados.....	59
Tabela 15 - Síntese dos problemas de especificação do modelo de estimação dos accruals	66

Tabela 16 - Questões tradicionais de pesquisa sobre o gerenciamento de resultados adaptadas ao setor público	68
Tabela 17 - Categorização dos artigos sobre gerenciamento de resultados no setor público	69
Tabela 18 - Estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos centrais.....	71
Tabela 19 - Estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos regionais.....	72
Tabela 20 (A) - Estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos locais	73
Tabela 20 (B) - Estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos locais	73
Tabela 21 - Estudos sobre gerenciamento de resultados nas outras entidades governamentais	77
Tabela 22 - Estudos sobre gerenciamento de resultados nas empresas estatais	77
Tabela 23 - Estudos sobre ciclos político-orçamentários e gerenciamento de resultados nos governos locais	79
Tabela 24 - Estudos sobre competição política e gerenciamento de resultados nos governos locais	81
Tabela 25 - Interpretação dos resultados dos termos da equação em relação aos accruals	86
Tabela 26 - Premissas assumidas pelo modelo de estimação dos accruals nas entidades do setor público.....	99
Tabela 27 - Descrição das Variáveis do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público	102
Tabela 28 - Comparação dos problemas de especificação entre o modelo do proposto e os modelos de detecção clássicos utilizados nas pesquisas sobre gerenciamento de resultados.....	104
Tabela 29 - Descrição das Variáveis do Modelo Probit de Análise de Gerenciamento de Resultados Derivado de Accruals Discricionários.....	106
Tabela 30 - Descrição das Variáveis do Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais.....	108
Tabela 31- Descritivo do número de municípios brasileiros analisados pelo estudo.	110
Tabela 32 - Porte dos municípios brasileiros com base no número de habitantes	111
Tabela 33 - Níveis de Classificação do Indicador da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (ICF).....	115
Tabela 34 - Descritivo do número de municípios brasileiros analisados pelo estudo. ...	124
Tabela 35 - Porte dos Municípios analisados	124
Tabela 36 - ICF dos Municípios analisados	125
Tabela 37 - Tabela de contingência da distribuição dos municípios em relação ao porte e ao ICF	126

Tabela 38 - Significância estatística das discontinuidades próximas ao zero da distribuição de frequências do resultado patrimonial deflacionado dos municípios (2019-2023).....	134
Tabela 39 - Significância estatística das discontinuidades próximas ao zero da distribuição de frequências do resultado patrimonial deflacionado dos municípios (2019-2023).....	136
Tabela 40 - Estatísticas descritivas das variáveis do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público	140
Tabela 41 - Resultados dos Testes sobre as suposições do Modelo Pooled.....	146
Tabela 42 - Resultados dos testes Chow, Breusch Pagan e Hausman para seleção entre os modelos de estimação Pooled, por efeitos fixos e por efeitos aleatórios.	147
Tabela 43 - Estatísticas Gerais do modelo de Efeitos Fixos	149
Tabela 44 - Estatísticas das variáveis independentes do modelo de estimação por efeitos fixos	149
Tabela 45 - Estatísticas Gerais do modelo Probit.....	155
Tabela 46 - Estimativa dos coeficientes obtidos através do modelo Probit.....	156
Tabela 47- Estatísticas descritivas das variáveis do Modelo 3	160
Tabela 48 – Extrato da Matriz de Correlação de Pearson	164
Tabela 49 - Estatísticas Gerais da Estimação Pooled	165
Tabela 50 - Resultados dos Testes sobre as suposições da Estimação Pooled.....	165
Tabela 51 - Resultados dos testes Chow, Breusch Pagan e Hausman para seleção entre os modelos de estimação Pooled, por efeitos fixos e por efeitos aleatórios.	166
Tabela 52 - Estatísticas da estimação por Efeitos Fixos.....	167
Tabela 53 - Estatísticas da estimação Pooled	168
APÊNDECE A	
Tabela A1 - Descrição das Variáveis Instrumentais do Modelo GMM.....	199
Tabela A2 - Tabela de resultados dos testes do modelo GMM	201

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	<i>Accrual Basis of Accounting</i>
AGU	Advocacia-Geral da União
BM	Banco Mundial
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
DCA	Demonstrações Contábeis Aplicadas
DF	Distrito Federal
FASAB	Federal Accounting Standards Advisory Board
FMI	Fundo Monetário Internacional
GASB	Governmental Accounting Standards Board
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFRS	International Financial Reporting Standards
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MCICG	Modelo de Contingência de Inovações Contábeis Governamentais
MF	Ministério da Fazenda
NBC	Normas Brasileiras de Contabilidade
NPFM	New Public Financial Management
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PIPCP	Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais
PIB	Produto Interno Bruto
RCA	Regime Contábil de Accruals
RCPG	Relatórios Contábeis de Propósito Geral
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SOE	State-Owned Enterprises
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
UE	União Europeia
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	19
1.1 Contextualização e Caracterização do Problema de Pesquisa	19
1.2 Objetivos	25
1.2.1 Geral	25
1.2.2 Específicos	25
1.3 Justificativa e Contribuições	25
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	28
2.1 Teoria da Escolha Racional	28
2.2 Teoria da Escolha Pública ou <i>Public Choice</i>	33
2.3 Reformas Contábeis do Setor Público	35
2.3.1 <i>New Public Management</i> - NPM	35
2.3.1.1 Modelo de Westminster	36
2.3.1.2 Modelo Americano (Governo Empreendedor)	37
2.3.1.3 Repercussões da NPM sobre a Contabilidade.....	41
2.3.2 Implementação do Regime Contábil de <i>Accruals</i>	42
2.3.3 Implementação do Regime Contábil de <i>Accruals</i> no Brasil.....	45
2.3.3.1 Variações Patrimoniais Aumentativas Decorrentes de Créditos a Receber	46
2.3.3.2 Provisões, Ativos Contingentes e Passivos Contingentes.....	48
2.3.3.3 Bens Móveis e Imóveis e Respectiva Depreciação, Amortização ou Exaustão....	49
2.3.3.4 Obrigações por Competência	51
2.3.3.5 Ativo Intangível e sua Respectiva Amortização	51
2.3.3.6 Investimentos Permanentes	52
2.3.3.7 Estoques	52
2.3.3.8 Outros Procedimentos	53
3. GERENCIAMENTO DE RESULTADOS.....	56
3.1 Gerenciamento de Resultados no Setor Privado.....	56
3.1.2 Conceito de Gerenciamento de Resultados	57
3.1.3 Incentivos para o Gerenciamento de Resultados.....	59
3.1.4 Modalidades de Gerenciamento de Resultados.....	61
3.1.5 Modelos de Detecção de Gerenciamento de Resultados.....	63
3.1.5.1 Modelo Jones (1991).....	63
3.1.5.2 Modelos Jones Modificado (1995).....	64
3.1.5.3 Modelo Kang e Sivaramakrishnan (1995) – Modelo K-S.....	64

3.1.6 Problemas na Especificação dos Modelos Clássicos	66
3.1.7 Manipulações das atividades operacionais da empresa.....	66
3.1.8 Manipulação classificatória dos elementos das demonstrações contábeis.....	67
3.2 Gerenciamento de Resultados no Setor Público	66
3.2.1 Gerenciamento de Resultados nos Governos Centrais.....	69
3.2.2 Gerenciamento de Resultados nos Governos Regionais, Locais e Outras Entidades do Setor Público	72
3.2.2.1. Gerenciamento de Resultados nos Governos Regionais	72
3.2.2.2 Gerenciamento de Resultados nos Governos Locais	72
3.2.2.3 Gerenciamento de Resultados em Outras Entidades Governamentais.....	76
3.2.3 Gerenciamento de Resultados nas Empresas Estatais.....	76
3.2.4 Incentivos para o Gerenciamento de Resultados no Setor Público	77
3.2.5 Variáveis Típicas dos Modelos Desenvolvidos para o Setor Público	82
3.2.5.1 Accruals Totais e Accruals Totais Abrangentes	82
3.2.5.2 Restos a Pagar como uma Dimensão do Carry-Over Orçamentário.....	86
3.2.5.3 Reconhecimento de Créditos de Má Qualidade em Dívida Ativa	89
3.2.5.4 Reconhecimento dos Efeitos da Depreciação dos Ativos Permanentes no Setor Público.....	91
3.2.5.5 Reconhecimento dos Efeitos da Reavaliação dos Ativos Permanentes	92
3.2.5.6 Reconhecimento das Provisões Matemáticas Previdenciárias	94
4. HIPÓTESES ORIENTADORAS DO ESTUDO	96
5. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	97
5.1 Métodos e Técnicas de Pesquisa	97
5.2 Modelos e Variáveis	97
5.2.1 Equação de Burgstahler e Dichev (1997).....	97
5.2.2 Proposta de Modelo para Detecção de Accruals Discricionários para o Setor Público.....	98
5.2.2.1 Premissas Utilizadas na Especificação do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público.....	99
5.2.2.2 Especificação do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público	102
5.2.3 Modelo Probit de Análise de Gerenciamento de Resultados Derivado de Accruals Discricionários	105
5.2.4 Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais	107
5.3 População e Amostra	110

5.4 Dados da Pesquisa.....	110
5.4.1 Porte dos Municípios.....	110
5.4.2 Dados Contábeis, Orçamentários e Fiscais	112
5.4.3 Qualidade dos Dados.....	113
5.4.4 Dados Eleitorais e Político Partidários.....	117
5.5 Tratamentos Aplicados aos Dados	118
5.5.1 Dados Perdidos (Missing Values).....	118
5.5.2 Valores Atípicos (<i>Outliers</i>)	119
5.6 Principais Características dos Dados	120
5.7 Discussão das Características e Consequências para os Propósitos do Estudo	120
5.8 Principais Limitações do Estudo	122
6. ANÁLISE DOS RESULTADOS	124
6.1 Análise Descritiva - Perfil dos Municípios Analisados	124
7. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA HIPÓTESE 1.....	132
7.1 Análise Gráfica da Distribuição de Frequência do Resultado Patrimonial	132
7.2 Resultados dos Testes de Bugstahler e Dichev	133
8 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA HIPÓTESE 2.....	139
8.1 Análise das Variáveis Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público	139
8.2 Resultados do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público.....	146
8.3 Resultados do Modelo <i>Probit</i> de Análise de Gerenciamento de Resultados Derivado de Accruals Discricionários.....	154
9. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA HIPÓTESE 3.....	158
9.1 Análise das Variáveis do Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais	159
9.2 Resultados do Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais	164
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES.....	174
REFERÊNCIAS	178
APÊNDICE A - Possíveis Problemas de Endogeneidade no Modelo Proposto	196

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e Caracterização do Problema de Pesquisa

As reformas contábeis do setor público promovidas em escala global a partir da década de 1970, baseadas nas premissas da *New Public Management* (NPM), voltadas à busca pela eficiência e à promoção da transparência e da prestação de contas (*accountability*), passam necessariamente pela mudança do regime contábil vigente no setor público, por meio da implementação do regime contábil de *accruals* (RCA). Apesar da alegada superioridade desse regime contábil e dos possíveis benefícios disseminados por seus principais defensores (OCDE, BM, FMI), diversas preocupações ainda se apresentam quanto à qualidade da informação contábil dos governos centrais, regionais e locais, sendo a contabilidade criativa e o gerenciamento de resultados por meio dos *accruals* uma das principais.

Essa preocupação foi corroborada pela investigação de Vinnari e Näsi (2008), ao concluírem que a adoção das reformas propostas pela *New Public Financial Management* (NPFM), dentre elas a adoção do RCA nos governos locais e em suas companhias de utilidade pública, oportuniza a prática da contabilidade criativa e do gerenciamento de resultados, prejudicando a transparência e a *accountability*.

O termo *accrual* vem do francês *acrué*, que significa "aumento" ou "incremento". Sua origem remonta à agricultura no século XV, onde a riqueza era medida pelo crescimento das plantações, ou seja, pela diferença entre o valor inicial do plantio e o valor atual, independentemente de colheita ou transações financeiras (Borges et al., 2010). Essa lógica deu origem ao regime de competência (*accrual basis accounting*) na contabilidade, que reconhece o resultado de um período ao associar o evento econômico ao momento de sua ocorrência, e não ao momento em que há um fluxo de caixa.

Os regimes contábeis para o reconhecimento das transações orçamentárias e contábeis no setor público variam entre as nações, e podem ser o regime de caixa (*cash-basis*), o caixa em transição para competência (*cash transitioning to accrual*) ou o regime de competência (*accrual-basis*). Segundo Moretti (2016), as nações que adotam o regime de caixa reconhecem em seus orçamentos e demonstrativos contábeis somente as transações que envolvem um fluxo de caixa (entrada ou saída). No regime de caixa em transição para competência (ou caixa modificado), algumas transações são reconhecidas pelo regime de caixa e as outras, pelo regime de competência. O regime de competência pleno é considerado quando as transações são reconhecidas nos orçamentos e demonstrativos contábeis no momento de ocorrência dos

eventos econômicos, independentemente de haver fluxo de caixa. Além disso, ativos e passivos são orçados ou reconhecidos nos balanços sem exceções relacionadas ao método de reconhecimento ou mensuração de ativos e passivos específicos (Pereira et al., 2022).

Apesar da utilização do RCA pelo setor público em diversos países (Moretti, 2016), sua adoção não é um tema pacificado na literatura, pois, na visão de autores como Carlin (2005), ele não vem sendo investigado com a profundidade necessária, tendo em vista os múltiplos fatores envolvidos na sua adoção e nas consequências para a produção e utilização de informações contábeis do setor público nos diferentes países.

A literatura internacional sobre a implementação do RCA no setor público e suas consequências para as nações desenvolvidas e em desenvolvimento ainda é incipiente quanto às consequências objetivas relacionadas à produção de informações com base no RCA. No entanto, estudos sugerem que a cultura administrativa (Adhikari & Gårseth-Nesbakk, 2016; Christiaens et al., 2010; Helden & Ouda, 2016; Hyndman & Connolly, 2011; Oulasvirta, 2014; Vivian & Maroun, 2018), bem como o treinamento e recrutamento de pessoal (Adhikari et al., 2013; Azevedo et al., 2020; Efendi et al., 2018), influenciam mudanças de comportamento dos produtores de informação na sua predisposição para migrar para sistemas contábeis mais informativos como o RCA (Pereira et al., 2022).

Diante da necessidade de uma melhor compreensão não apenas sobre as causas, mas também das consequências da adoção do RCA na produção de informações contábeis do setor público, tem-se observado um aumento no número de estudos que investigam os efeitos desse regime sobre a qualidade da informação contábil e a ocorrência de processos de *earnings management* (gerenciamento de resultados) ou manipulação de informações contábeis. Bisogno e Donatella (2022) destacam que, diferentemente do regime de caixa, no RCA o maior grau de julgamento profissional aumenta o nível de discricionariedade no reconhecimento de receitas e despesas e na evidenciação de ativos e passivos, gerando oportunidades e incentivos para que fatores políticos (como ciclos político-orçamentários e grau de competição política) influenciem a elaboração dos relatórios contábeis produzidos pelos incumbentes e gestores governamentais.

Segundo Healy e Whalen (1999), o gerenciamento de resultados ocorre quando os gestores empregam discricionariedade nos julgamentos, seja para enganar os stakeholders sobre os fundamentos econômicos da *performance* da companhia, seja para influenciar resultados contratuais que dependem do reporte de informações contábeis. Apesar de importado da esfera privada, a literatura internacional tem evidenciado a ocorrência desse fenômeno também na

esfera pública, sendo amplificado recentemente em razão de normas internacionais de contabilidade do setor público, baseadas no RCA.

Segundo Bisogno e Donatella (2022), o gerenciamento de resultados e a contabilidade criativa no setor público têm sido investigados tanto na perspectiva do nível macro — em entes nacionais que precisam manter seus indicadores contábeis e fiscais aderentes às metas de organizações internacionais de crédito (Banco Mundial – BM, Fundo Monetário Internacional – FMI) ou de blocos econômicos regionais (ex.: União Europeia – UE) — como na perspectiva do nível micro, composta por entes subnacionais, governos locais e demais entidades e empresas sob controle estatal, que precisam atingir metas específicas de resultado contábil e fiscal.

Na perspectiva do nível macro, os estudos dedicam-se à análise de processos de gerenciamento de resultados e contabilidade criativa nos governos centrais, tendo como objetivo a aderência a parâmetros fiscais de organismos internacionais e blocos econômicos (Benito et al., 2008; Dafflon & Rossi, 2016; Maltritz & Wüste, 2020; Milesi-Ferretti & Moriyama, 2006; von Hagen & Wolff, 2006) ou a busca pela melhoria de indicadores de resultado fiscal e orçamentário associados a fatores de natureza legal ou política internos (Ademmer & Dreher, 2016; Jorge et al., 2014; Ozkaya, 2014; Ozkaya, 2014; Reischmann, 2016). Os resultados desses estudos apontam predominância na utilização de técnicas de gerenciamento/manipulação por meio de operações reais, destacando-se operações denominadas de *stock-flow-adjustments*, nas quais ocorre a manipulação dos déficits periódicos e do estoque de dívida acumulada para mascarar o nível real de endividamento público.

Na perspectiva do nível micro, os processos de gerenciamento de resultados são investigados em duas categorias de organizações do setor público subnacionais: 1) governos regionais, governos locais e demais entidades governamentais sob seu controle; e 2) companhias controladas pelo Estado.

As investigações sobre gerenciamento de resultados e contabilidade criativa nos governos regionais ou estaduais têm como cenário os entes subnacionais, uma esfera de poder imediatamente inferior ao governo central (estados, províncias, cantons, dentre outros). Apesar da relevância político-econômica dessas unidades, o volume de pesquisas é inferior ao da categoria das companhias sob controle estatal e dos governos locais (municípios). Os resultados desta linha sugerem que o estresse fiscal motiva as práticas de gerenciamento (Melo et al., 2014) e que são utilizadas práticas de gerenciamento de resultados por meio de operações reais (Lyu et al., 2018) e de *accruals* (Clémenceau & Soguel, 2017; Clémenceau & Soguel, 2018).

Nas investigações sobre gerenciamento de resultados, destaca-se a relevância das pesquisas conduzidas nos governos locais municipais, focando na manipulação dos orçamentos públicos com base em operações reais (Anessi-Pessina & Sicilia, 2020; Parkinson, 1986; Smith, 1988) e nos demonstrativos contábeis por meio do gerenciamento de *accruals* discricionários agregados (Beck, 2018; Cohen & Malkogianni, 2021; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020) e discricionários específicos (Arcas & Martí, 2016; Donatella, 2020; Drew, 2018; Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007), evidenciando assim o impacto da adoção do RCA na produção de informações desses entes.

Os principais resultados obtidos pela literatura sugerem que os gestores das demais entidades governamentais vinculadas aos governos centrais, regionais e locais também se engajam em procedimentos de manipulação das informações contábeis, por meio de *accruals* discricionários, com o objetivo de obter pequenos superávits em torno de zero (Greenwood et al., 2017; Greenwood & Tao, 2021; Greenwood & Zhan, 2019; Malkogianni & Cohen, 2022; Pina et al., 2012). Com relação às *state-owned enterprises* – SOEs (companhias estatais), foram levantadas evidências de que existem incentivos e práticas semelhantes adotadas por empresas que não operam sob controle governamental, tais como a manipulação dos resultados pelos executivos para obtenção de benefícios e outras vantagens (Sayidah et al., 2020; Zuo et al., 2022). Quanto à modalidade de gerenciamento dos resultados, foi identificado que essas companhias o fazem tanto por meio do gerenciamento de *accruals* discricionários (Capalbo et al., 2014; Chen et al., 2014; Gaio & Pinto, 2018; Serra Coelho, 2022; Wang & Yung, 2011), quanto por meio de operações reais (Bem & Attia, 2020; Yu et al., 2019).

No Brasil, o processo de convergência aos padrões contábeis internacionais do setor público e a consequente adoção do RCA, baseada nas *International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS, tem seu marco inicial com a Portaria do Ministério da Fazenda nº 184/2008, mas só se intensifica com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 548, de dezembro de 2015, que definiu os prazos para implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais, revogou as NBCTs 16 e aprovou a NBC TSP Estrutura Conceitual do Setor Público, introduzindo as bases para elaboração dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral – RCPG, com base no RCA. Costa e Leão (2021) investigaram a relação entre gerenciamento de *accruals* discricionários agregados e os ciclos político-orçamentários nos municípios brasileiros, entre 2013 e 2016, estágio inicial da adoção. Em aderência aos achados de Ferreira et al. (2013), identificou-se um maior volume de gerenciamento de resultados por meio do reporte de

pequenos resultados positivos (superávits) próximos a zero no período pré-eleitoral, bem como a influência da variável da competição política na intensidade desses gerenciamentos.

No entanto, após quase 10 anos de vigência do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, que introduziu nas demonstrações contábeis do setor público a obrigatoriedade do RCA no reconhecimento, mensuração e evidenciação dos principais grupos de contas envolvidos nos processos de gerenciamento — como depreciação, amortização e *impairment* de ativos fixos e de infraestrutura — não foram conduzidas investigações sobre os impactos efetivos dessa implementação.

Esta tese investiga os efeitos da implementação do RCA no setor público brasileiro sobre a qualidade da informação contábil produzida pelos municípios, buscando evidências sobre a ocorrência de práticas de gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários, respondendo à seguinte questão de pesquisa:

Os municípios brasileiros se engajam em práticas de gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários? De que forma? Que fatores políticos e institucionais determinam a magnitude e a direção dessas práticas?

A tese central defendida neste trabalho é que as práticas de gerenciamento de resultados, por meio de *accruals* discricionários, estão presentes nas informações contábeis patrimoniais divulgadas pelos municípios brasileiros. A pesquisa não se limita a constatar a existência desse fenômeno, mas busca mensurá-lo e analisar sua magnitude e direção, partindo da premissa de que a adoção do regime de competência no setor público, embora promova maior transparência, também cria oportunidades para manipulação contábil. Defende-se que os gestores municipais se engajam em escolhas contábeis oportunistas para influenciar os resultados reportados, e essas práticas podem ser detectadas e quantificadas. Adicionalmente, a tese argumenta que o gerenciamento de resultados não é um fenômeno aleatório, mas sim um comportamento estrategicamente motivado por fatores políticos e institucionais inerentes ao contexto municipal. Para validar essa premissa, o trabalho investiga a influência dos ciclos políticos orçamentários, da competição política, da qualidade fiscal, do porte e da existência de um regime previdenciário próprio na magnitude dos *accruals* discricionários. A tese é de que a gestão pública utiliza a flexibilidade contábil para atender a incentivos específicos, como a busca por reeleição ou a demonstração de uma saúde fiscal favorável em determinados períodos.

Por fim, a tese propõe que o gerenciamento de resultados pode ser mensurado de forma empírica através de um modelo de *accruals* discricionários, adaptado às especificidades da

contabilidade pública brasileira. A pesquisa defende que a análise da relação entre esses *accruals* e o comportamento marginal dos resultados patrimoniais pode revelar evidências de estratégias de gerenciamento, como a manipulação para reportar pequenos superávits próximos a zero. Assim, o trabalho não apenas postula a existência da manipulação, mas também oferece uma metodologia para sua detecção e para a compreensão de seus determinantes.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Analisar a existência de evidências sobre práticas de gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários nas informações contábeis patrimoniais divulgadas pelos municípios brasileiros, identificando seus principais fatores determinantes.

1.2.2 Específicos

- a) Caracterizar o processo de implementação do regime contábil de *accruals* (RCA) no setor público brasileiro, destacando a relevância dos itens patrimoniais específicos da contabilidade pública como componentes dos *accruals*.
- b) Desenvolver e aplicar um modelo econométrico para detectar e mensurar a magnitude e a direção dos *accruals* discricionários agregados nos municípios brasileiros.
- c) Investigar a relação entre os *accruals* discricionários e o comportamento de resultados patrimoniais marginais, testando se os municípios gerenciam seus resultados para atingir objetivos específicos.
- d) Identificar os fatores políticos e institucionais que estão relacionados com a magnitude e direção dos *accruals* discricionários nos municípios brasileiros.

1.3 Justificativa e Contribuições

Segundo Bergmann et al. (2019, p. 1), “A maior inovação disruptiva atual na contabilidade governamental é a implementação da contabilidade de *accruals* baseada em padrões”. No entanto, para esses autores, a ausência de uma base teórica hegemônica compromete a consolidação dessa área de pesquisa no campo das finanças públicas. Pode-se inferir dessa afirmação a necessidade de investigações que analisem as causas e consequências do processo de implementação do RCA no setor público, visando constituir uma base teórica robusta sobre esse fenômeno.

Uma das justificativas para a realização da pesquisa repousa na relevância das reformas contábeis do setor público, que têm como aspecto central a implementação do RCA. Nos

últimos anos, organismos internacionais como o FMI, a OCDE e o próprio IPSASB, por meio do *Study 14*, têm emitido documentos contendo orientações, recomendações, incentivos e padrões para que os governos centrais e locais adotem o RCA em seus relatórios contábeis. Em setembro de 2009, o departamento de assuntos fiscais do FMI emitiu um primeiro documento intitulado *Transition to Accrual Accounting*, contendo orientações gerais sobre a natureza do RCA e as vantagens de sua adoção. Em setembro de 2016, o mesmo departamento emitiu um segundo documento, com características de manual, intitulado *Implementing Accrual Accounting in the Public Sector*, detalhando procedimentos de preparação e migração dos governos centrais e locais para o RCA. Ainda em setembro de 2016, foram publicados os resultados da *OCDE Accruals Survey 2016* sobre o panorama global da implementação de reformas contábeis no setor público.

A despeito das questões relativas à implementação do RCA, devido à alegada superioridade desse regime contábil e aos possíveis benefícios disseminados por seus principais defensores, várias preocupações surgem quanto à qualidade da informação contábil dos entes governamentais, como a contabilidade criativa e o gerenciamento de resultados por meio de *accruals*. Segundo Vinnari e Näsi (2008), a adoção das reformas propostas pela NPFM, incluindo a implementação do RCA no setor público, possibilita a prática da contabilidade criativa e do gerenciamento de resultados, prejudicando a transparência e a accountability — fatores centrais na *Fair View* das finanças públicas defendida pelo IPSASB como principal argumento para adoção do padrão contábil internacional do setor público.

Estudos anteriores sobre gerenciamento de resultados nos governos centrais revelam que os incentivos para gerenciar resultados estão relacionados à busca por aderência a parâmetros fiscais (Benito et al., 2008; Dafflon & Rossi, 2016; Maltritz & Wüste, 2020; Milesi-Ferretti & Moriyama, 2006; von Hagen & Wolff, 2006) ou à melhoria de indicadores de resultado fiscal e orçamentário (Ademmer & Dreher, 2016; Jorge et al., 2014; Ozkaya, 2014; Reischmann, 2016). Nos governos regionais, os resultados sugerem que o estresse fiscal motiva práticas de gerenciamento (Melo et al., 2014) e que são utilizadas técnicas de gerenciamento de resultados por meio de operações reais (Lyu et al., 2018) e de *accruals* (Clémenceau & Soguel, 2017; Clémenceau & Soguel, 2018).

No âmbito dos municípios, objeto deste estudo, predominam investigações focadas na manipulação dos orçamentos públicos por meio de operações reais (Anessi-Pessina & Sicilia, 2020; Parkinson, 1986; Smith, 1988) e na manipulação dos demonstrativos contábeis por meio do gerenciamento de *accruals* discricionários agregados (Beck, 2018; Cohen & Malkogianni,

2021; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020) e discricionários específicos (Arcas & Martí, 2016; Donatella, 2020; Drew, 2018; Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007). Esses estudos evidenciam o impacto da adoção do RCA na produção de informações contábeis desses entes.

Segundo Pilcher e Van Der Zahn (2010), os governos locais fornecem um cenário relevante para esta análise, pois representam a espinha dorsal da prestação de serviços públicos essenciais. Esses autores defendem ainda que, à medida que os gastos públicos aumentam, os governos locais estão sob maior pressão para fornecer serviços de elevado valor agregado, de forma econômica e eficiente. Além disso, em alguns países os governos locais são os órgãos diretamente responsáveis pelo desenvolvimento e conservação dos principais ativos de infraestrutura pública, como estradas, pontes, calçadas e redes de esgoto.

Considerando que os estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos locais municipais até então focavam apenas na detecção de *accruals* discricionários, utilizando o modelo de Jones (1991), e que, após dez anos da vigência do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, não foram conduzidas investigações sobre os efeitos desse processo surge uma lacuna relevante de investigação. Considerando que o PIPCP inseriu nas demonstrações contábeis do setor público a obrigatoriedade do RCA no reconhecimento, mensuração e evidenciação dos principais grupos de contas envolvidos nos processos de gerenciamento, como depreciação, amortização e *impairment* de ativos fixos e de infraestrutura, são poucos os estudos no Brasil sobre a manipulação dos *accruals* discricionários na produção das informações contábeis dos municípios e quais os fatores político institucionais que determinam a magnitude e a direção dessas práticas (Arcas & Martí, 2016; Donatella, 2020; Drew, 2018; Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007).

Outras questões sobre a existência do gerenciamento de resultados no setor público também surgem nesse contexto, tais como:

- 1) Está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis nas entidades do setor público? Quem está praticando e em que magnitude?
- 2) Por que os resultados contábeis do setor público são gerenciados? Qual é o incentivo para os gestores públicos gerenciarem os resultados? Onde os gestores públicos acham motivação para “gerenciar” os resultados?
- 3) Como os gestores públicos manipulam resultados? Quais componentes da demonstração financeira são usados para “gerenciar”? e
- 4) Quais são as consequências deste comportamento no setor público?

Neste sentido, esta tese contribuirá para preencher uma lacuna relevante sobre os efeitos da implementação do RCA no setor público brasileiro, especialmente quanto à qualidade da informação contábil patrimonial produzida pelos municípios. A pesquisa investiga a possível ocorrência de práticas de gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários, considerando o modelo de implementação gradualista seguido no Brasil. Os achados serão relevantes para órgãos normatizadores, pesquisadores e autoridades de fiscalização locais e nacionais, dada a sua implicação na transparência pública e na *accountability* do setor público.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Teoria da Escolha Racional

A principal suposição teórica sobre a qual o trabalho está suportado, é a da equiparação estabelecida pela *Rational Choice Theory* (teoria da escolha racional) e da sua principal corrente a *Public Choice Theory* (teoria da escolha pública) entre os incentivos presentes no comportamento do indivíduo no setor público e aqueles que direcionam o comportamento do indivíduo no âmbito da teoria econômica neoclássica da firma. A suposição de que o comportamento dos indivíduos é racional e está baseado na maximização da própria utilidade e do individualismo metodológico não apenas no âmbito privado, mas também do setor público são basilares aos propósitos desta investigação pois estabelecem uma analogia necessária para o emprego da abordagem positivista ao exame do fenômeno objeto desta tese.

Segundo Frederickson et al. (2013), a teoria da escolha racional representa a aplicação do raciocínio desenvolvido pela teoria econômica neoclássica ao setor público, na medida em que torna possível conceber o setor público enquanto um “mercado” no qual são transacionados bens públicos e ocorre a substituição das figuras do cidadão com espírito público e do burocrata competente e neutro pelo indivíduo racional que se engaja no comportamento econômico de maximização da própria utilidade. Outra vantagem dessa abordagem, segundo os autores, reside na possibilidade de se utilizar o instrumental desenvolvido pela teoria econômica moderna para a análise dos fenômenos relacionados ao campo da administração pública.

Segundo Buchanan e Tullock (1962), as suposições-chave da teoria da escolha racional são duas: 1) **Racionalidade dos indivíduos**: regra geral, são autointeressados na maximização da própria utilidade, conhecem suas preferências e objetivos, podem ordená-los sistematicamente e, quando defrontados com a necessidade de escolha entre diferentes opções, irão selecionar aquelas nas quais os benefícios individuais obtidos serão maximizados e os custos minimizados. Ou seja, a racionalidade se dá por meio da tomada de decisão baseada nessa combinação ótima que caracteriza uma função de utilidade individual. 2) **Individualismo metodológico**: apenas indivíduos tomam decisões, e as decisões coletivas representam o agregado de decisões individuais, não constituindo uma escolha única do grupo. No entanto, admite-se que a decisão individual leva em consideração a necessidade de aceitação pelo grupo, para que se viabilize e integre o que se caracteriza como escolha social. Sobre as suposições da racionalidade e do individualismo metodológico, desenvolveram-se as três principais linhas de investigação da teoria da escolha racional e da escolha pública: 1) **Burocrata racional auto-**

maximizante; 2) Burocrata irracional e confiança; e 3) Cidadão auto-maximizante e hipótese de Tiebout.

A primeira das três linhas apresentadas, do **burocrata racional auto-maximizante**, é a mais ortodoxa e teve como principais obras *The Politics of Bureaucracy* (1965), de Gordon Tullock; *Inside Bureaucracy* (1967), de Anthony Downs; e *Bureaucracy and Representative Government* (1971), de William Niskanen. O foco desta linha é explicar o comportamento dos burocratas dentro das organizações estatais com base em seus incentivos econômicos. Para Tullock (1965), Downs (1967) e Niskanen (1971), o burocrata é movido pelo auto-interesse em maximizar sua utilidade dentro da organização burocrática, por meio da manipulação de informações que garantam a acumulação de prestígio junto aos líderes políticos, como forma de obter promoções, controle sobre parcelas cada vez maiores de orçamentos discricionários e outras vantagens inerentes à organização burocrática. Assim como na teoria neoclássica da firma e na teoria da agência, a existência de assimetria informacional entre o agente (burocrata) e o principal (líder político) fará com que a organização incorra em custos de monitoramento.

Para Downs (1971), o burocrata distorce informações que o auxiliem na obtenção de vantagens, seja para favorecer políticas aderentes aos seus interesses e objetivos dentro da organização, para ajustar o nível de conformidade de suas ações às diretrizes de seus superiores, ou para ajustar seu nível de comprometimento às atividades designadas e à propensão ao risco na sua busca por poder na organização.

Reconhecendo os diferentes tipos de incentivos presentes nas ações dos burocratas auto-maximizantes, Downs propõe as seguintes tipologias para resumir seu comportamento: a) **alpinistas** – buscam a ascensão profissional ou a maximização de prestígio, poder ou renda; b) **conservadores** – buscam manter suas posições de bem-estar atuais, promovendo resistência a movimentos de transformação ou mudança; c) **fanáticos** – buscam a todo custo defender políticas públicas aderentes às suas crenças ou preferências; d) **defensores** – assim como os fanáticos, perseguem políticas públicas aderentes às suas crenças, mas o fazem de forma moderada e em negociação com as lideranças; e e) **estadistas** – buscam a promoção do interesse público de forma mais ampla. Em última instância, os diferentes incentivos presentes nas ações do burocrata racional auto-maximizante conduzem a dificuldades de gestão e ao desvio na finalidade de atendimento do interesse público (Frederickson et al., 2013).

Mas foi somente com Niskanen que a teoria da escolha racional assume um papel central na explicação do comportamento do burocrata. Diferente de Tullock e Downs, que trabalhavam

com conceitos abstratos de utilidade, Niskanen defende que a relação com o orçamento é a **proxy** que melhor traduz os incentivos presentes na ação dos burocratas racionais, que giram sempre em torno de promoções, prestígio, poder e remuneração, dentre outros discutidos. Apesar de reconhecer limitações em seu modelo, Niskanen defende a ideia central de que a maximização do orçamento é a melhor **proxy** de utilidade para o burocrata (Frederickson et al., 2013).

Segundo Frederickson et al. (2013), os trabalhos produzidos dentro dessa linha de investigação atraíram bastante audiência, tanto no meio acadêmico quanto na burocracia estatal, em razão da sua consistência metodológica e da robustez dos modelos empíricos de investigação, lastreados por todo o ferramental econômico desenvolvido pela teoria econômica neoclássica.

Menos influente que a linha ortodoxa, a linha de investigação do **burocrata irracional**, apesar de assentada sobre os pressupostos da racionalidade do burocrata, reconhece as limitações teóricas da escolha racional e a influência de fatores psicológicos e comportamentais sobre a ação dos indivíduos. Em um cenário de conflito entre o burocrata racional e auto-maximizante versus gestores preocupados com a melhoria da eficiência da organização pública, a tendência é que haja aumento nos controles, com o objetivo de restringir o comportamento oportunista do burocrata. Segundo Frederickson et al. (2013), líderes dotados de elevadas habilidades políticas, capazes de estabelecer sólidas relações de liderança e confiança, obtêm melhores resultados na contenção das ações oportunistas do que medidas de controle institucionais. Estes resultados são amparados pela teoria da aceitação e por uma série de estudos que confirmam empiricamente a influência positiva dos líderes sobre os liderados, expondo a limitação na concepção teórica de que os indivíduos são guiados exclusivamente por incentivos econômicos.

A revisão mais significativa em relação aos trabalhos da escolha racional e da escolha pública foi realizada pela ganhadora do Prêmio Nobel, Elinor Ostrom, e se baseia na ideia de cooperação em oposição ao modelo de agência, no qual seria necessário um agente externo impondo sanções ou incentivos para obtenção de resultados ótimos. Ostrom defende a ideia de que as organizações são capazes de semear a confiança por meio da comunicação e transparência, conduzindo a melhorias nos resultados organizacionais.

Segundo Frederickson et al. (2013), apesar do relevante impacto da teoria da escolha racional na análise do comportamento do burocrata, suas implicações mais significativas estão relacionadas à explicação do comportamento do cidadão auto-maximizante. Isto ocorre porque,

quando se considera o burocrata racional como unidade de análise, não ficam claros os papéis de vendedor, comprador, dos objetos de transação e entre quem essas transações ocorrem. Quando se direciona a análise para a perspectiva do cidadão consumidor dos serviços públicos providos pelos governos locais por meio das agências, essa relação se torna bem mais aderente à relação de mercado emulada pela teoria da escolha racional. No entanto, essa analogia não é perfeita, em razão de as transações envolverem bens públicos (como a defesa nacional, por exemplo), que por natureza são indivisíveis, estão disponíveis a todos e, portanto, não podem ser distribuídos individualmente como no mecanismo de mercado do setor privado.

Um segundo problema envolvido nesse modelo é que o mercado de bens públicos está estruturado sob a forma de monopólio, no qual os governos locais, por meio de suas agências, são os únicos fornecedores disponíveis para o cidadão, que não tem outra opção além de consumir os serviços públicos ao preço (ou pacote fiscal) daquela localidade, e as agências não possuem incentivos para tornar a produção e disponibilização dos bens mais eficientes.

A solução para esse problema ficou conhecida como a Hipótese de Tiebout, formalizada por Charles Tiebout em 1956, que tinha como premissa a substituição do fornecimento centralizado de serviços públicos em uma determinada localidade pelo fornecimento descentralizado de serviços por meio de diversas agências em regime de competição, com o objetivo de aumentar a qualidade e reduzir custos, possibilitando aos cidadãos o consumo de pacotes fiscais preferenciais nas diferentes localidades. A Hipótese de Tiebout está alicerçada na suposição de mobilidade dos cidadãos entre as diferentes localidades que ofertam diferentes pacotes fiscais de serviços e na premissa de que a fragmentação da oferta de serviços públicos gera eficiência por meio da concorrência, em oposição à ideia da corrente ortodoxa da administração pública wilsoniana/weberiana de que a fragmentação gera duplicação, desperdício e ineficiência. A maioria dos resultados dos estudos que examinaram a validade da Hipótese de Tiebout foi inconclusiva, sendo atribuídas à rigidez das suposições de mobilidade do cidadão e da disponibilidade de informação sobre os pacotes fiscais mais vantajosos suas maiores limitações (Frederickson et al., 2013).

Segundo Frederickson et al. (2013), apesar das críticas ao reducionismo das suposições relativas aos incentivos, a teoria da escolha racional teve impactos profundos em áreas estratégicas do setor público, tais como: 1) comportamento organizacional — oferecendo uma estrutura conceitual para entender por que os burocratas fazem o que fazem; e 2) prestação de serviços públicos — explicando como os bens públicos são produzidos e consumidos e, com isso, inspirando uma série de reformas governamentais. Para além de uma abordagem positiva,

que descreve apenas como as coisas funcionam, a escolha racional também consiste em uma abordagem normativa sobre como as coisas devem funcionar no setor público.

2.2 Teoria da Escolha Pública ou *Public Choice*

A *Public Choice Theory* (Teoria da Escolha Pública) é considerada uma das principais vertentes da Teoria da Escolha Racional. De acordo com Ostrom e Ostrom (1971), a *Public Choice* reúne os trabalhos de economistas políticos que defendem a aplicação do pensamento econômico neoclássico à tomada de decisão coletiva, política e social no âmbito da administração pública. Essa abordagem se consolidou como crítica ao pensamento tradicional de matriz wilsoniana e weberiana, tendo como um de seus precursores Herbert Simon — responsável, segundo Dwight Waldo, pela chamada “crise de identidade” da administração pública.

Segundo Ostrom e Ostrom (1971), os pesquisadores vinculados a essa corrente apresentam como preocupações centrais: 1) o indivíduo como unidade básica de análise, substituindo o *homo economicus* tradicional pela figura do tomador de decisões; 2) a definição dos bens públicos como um tipo de evento vinculado ao *output* das agências governamentais; e 3) a busca pela combinação ótima entre diferentes alternativas de estruturas decisórias, oportunidades e incentivos que condicionam a ação dos decisores e os bens públicos ofertados. Em última instância, avalia-se se a conjugação desses fatores resulta em um arranjo compatível com o critério de eficiência.

Em linha com a teoria da escolha racional, a escolha pública adota o individualismo metodológico como ponto de partida, estabelecendo quatro suposições básicas sobre o comportamento do indivíduo (Ostrom & Ostrom, 1971):

- a) Presume-se que os indivíduos são autointeressados, sendo auto interesse diferente egoísmo, mas sim o reconhecimento de que indivíduos possuem preferências que afetam sua tomada de decisão;
- b) Presume-se que os indivíduos são racionais, na medida em que conseguem ordenar todas as suas preferências de maneira transitiva;
- c) Presume-se que os indivíduos adotam estratégias de maximização ao selecionar alternativas que representam a combinação ótima de custo-benefício (ou curva utilidade) considerando a disponibilidade de informação; e
- d) Existem três níveis de disponibilidade de informação possíveis para os indivíduos, definidos teoricamente enquanto: 1) certeza – tomada de decisão na qual são conhecidas as estratégias disponíveis, o resultado específico da adoção de cada estratégia e o

conhecimento da sua preferência sobre cada resultado; 2) risco – a tomada de decisão é ponderada pelas preferências relacionadas a determinados resultados, combinadas com a probabilidade de ocorrência desses resultados; e 3) incerteza - na qual o indivíduo conhece todas as suas preferências e os resultados relacionados a cada uma delas, mas não dispõe de informação sobre a probabilidade de ocorrência dos resultados de cada alternativa selecionada conduzir aos resultados esperados.

Após as considerações sobre o individualismo metodológico, uma das principais contribuições da teoria da escolha pública se refere à natureza dos bens. Para Ostrom e Ostrom (1971) os mesmos podem ser divididos em:

- a) **Os bens privados:** Nesta tipologia estão os bens que são altamente divisíveis, mensuráveis, comercializáveis e providos sob as condições de um mercado competitivo onde potenciais usuários podem ser excluídos do seu consumo a menos que estejam dispostos a pagar o preço cobrado pelo mercado;
- b) **Os bens públicos:** Em oposição aos bens privados, são altamente indivisíveis, não sendo possível excluir com facilidade potenciais usuários do seu usufruto uma vez que quando providos para alguns, eles estarão disponíveis para todo sem encargo algum, sendo estes últimos usuários denominados de *free-riders* (são exemplos de bens públicos: defesa nacional, iluminação pública, coleta de lixo etc.);
- c) **Bens de natureza intermediária:** dentro deste intervalo, a produção ou o consumo de bens podem gerar transbordamentos ou externalidades que não podem ser isoladas e comercializadas dentro da lógica de mercado. A poluição do ar causada pela produção de um bem privado é um exemplo de externalidade negativa, sendo os esforços para contê-la ou reduzi-la o equivalente à provisão de um bem público.

Em geral, o comportamento dos indivíduos será no sentido de evitar qualquer esforço adicional para o consumo de bens públicos e obter vantagens decorrentes dos esforços que os demais despendem na melhoria da qualidade do bem público, agindo como *free-riders*. A definição de bens públicos proposta pela teoria da escolha pública, associada ao individualismo metodológico tem implicações descritas na obra de Mancur Olson *The Logic of Collective Action* e conhecida como teoria da inação coletiva. Essa teoria defende que os indivíduos não possuem incentivos para se associarem em esforços voluntários para defesa do interesse coletivo, a menos que seja possível acumular benefícios individuais derivados dessa atuação que sejam suficientes para cobrir os seus custos de engajamento. Neste sentido, a concepção de

provisão de bens públicos como defesa, educação e saúde seriam teoricamente comprometidos, não fosse o trabalho de Buchanan e Tullock sobre a relevância da escolha constitucional e do papel das agências públicas na provisão de bens públicos derivados da ação coletiva (Ostrom & Ostrom, 1971).

Segundo Denhardt e Catlaw (2017), a escolha pública levanta a suposição de que os diferentes arranjos organizacionais influenciarão o comportamento dos indivíduos e propõe a seguinte questão: “teria o indivíduo a expectativa de obter vantagem maior com uma única estrutura burocrática integrada ou tê-la-ia com um arranjo multiorganizacional” (p.213). Ostrom e Ostrom (1971) desafiam a lógica de controle centralizado do modelo burocrático ao defenderem que as maiores vantagens residem na segunda opção na qual predomina a fragmentação e a superposição dos diferentes níveis de governo e abordada na Hipótese de Tiebout discutida na seção anterior. É possível identificar na escolha pública um dos fundamentos teóricos para o movimento de reformas do estado, que colocaram em xeque o paradigma burocrático, promovidas mais intensamente a partir do fim da “Guerra Fria” na década de 1980.

2.3 Reformas Contábeis do Setor Público

2.3.1 *New Public Management* - NPM

Segundo Kettl (2005), o movimento global de reforma da administração pública a partir da década de 80 buscou dentre outros objetivos a transformação do modelo burocrático, melhorando o emprego dos recursos públicos e a redefinição da relação do estado com o cidadão. Esse movimento teve como motores: 1) razões políticas, a partir dos questionamentos após a II Guerra Mundial sobre qual deveria ser o papel e o tamanho do estado; 2) mudanças na relações sociais promovidas pelo pós-guerra e o advento da era da informação; 3) baixas taxas de crescimento econômico mundial e o alto custo de manutenção do estado de bem estar social; e finalmente do novo ambiente institucional a partir da formação de blocos econômicos e a crescente influência dos organismos multilaterais (FMI, OMC, BM) e das organizações do terceiro setor. As principais transformações do modelo vigente se basearam em seis componentes centrais:

- i) Produtividade - Como os governantes podem produzir mais serviços com menos recursos? Os governos devem responder às demandas de ofertas de mais serviços públicos de qualidade consumindo menos recursos;

- ii) Visão de Mercado - Como utilizar ferramentas de mercado para expurgar as patologias da burocracia? É possível substituir o mecanismo hierárquico tradicional por mecanismos de incentivo econômico do setor privado para mudar o comportamento do burocrata?
- iii) Orientação ao Serviço - Como o governo pode se conectar melhor ao cidadão oportunizando a possibilidade de escolha sobre a melhor forma de obtenção dos serviços públicos?
- iv) Descentralização - Como reorganizar o estado de forma a criar e executar as políticas públicas de forma mais efetiva?
- v) *Policy* - Separação entre as funções políticas (aquisição de serviços) e administrativas (prestação de serviços); e
- vi) *Accountability* - Como o governo pode aumentar sua capacidade de cumprir suas entregas à sociedade? Tentativa dos governos em substituir as regras dos sistemas de *accountability* de natureza *top-down*, para *bottom-up*, redirecionando o foco nos processos para os resultados das políticas públicas.

É com base nesse contexto que a performance da burocracia governamental aumenta significativamente seu papel no desafio de entregar mais serviços consumindo menos recursos de impostos da sociedade e consequentemente reduzindo o tamanho do estado. A mudança de uma perspectiva de governo centralizado com base em relações hierárquicas verticais para a de governança em parceria com a sociedade civil por meio de relações horizontais é outro aspecto central dos movimentos de reforma. Duas vertentes desse movimento de reformas foram as mais disseminadas globalmente: O Modelo de *Westminster*, notadamente o do Reino Unido e da Nova Zelândia (conhecido como o mais radical) e o Modelo Americano (ou do governo empreendedor) desenvolvido nos Estados Unidos durante as administrações Clinton e Bush, considerado mais moderado.

2.3.1.1 Modelo de Westminster

Adepto da Escola de Chicago e das teorias dos custos de transação (*Transaction Costs Theory*) e do agenciamento (*Agency Theory*), uma das premissas do modelo é a eficiência do livre mercado e o gerencialismo, crença na qual os incentivos econômicos produzem decisões mais eficientes e, portanto, melhores resultados do que o controle governamental burocrático tradicional. Dentro da abordagem dos custos de transação, em todas as atividades governamentais estão presentes os problemas de escolha pública e os custos de monitoramento

inerentes às relações de *agency*, relações de monitoramento do agente pelo principal em virtude da natureza do burocrata racional auto-maximizante descrito pela teoria da escolha racional.

Nesse sentido, as diretrizes dos reformadores adeptos do modelo de *Westminster* eram as de evitar problemas de escolha pública e minimizar os custos de agenciamento dos processos governamentais devidos ao comportamento dos burocratas, assumindo que quanto maior a redução no tamanho do estado por meio de uma política radical de privatizações e a adoção ostensiva de práticas de gestão e controle baseadas em incentivos originadas no setor privado, menores serão os custos de transação envolvidos na execução das políticas públicas (Kettl, 2005).

Segundo Kettl (2005), para consecução desse objetivo, países como a Nova Zelândia se engajaram em programas radicais de privatização, que além de vendas de empresas estatais consistiam também nas concessões de programas governamentais para iniciativa privada. A lógica do gerencialismo passou a dominar a administração pública por meio da uma política de autonomia administrativa e financeira de incentivos típicos do setor privado para os gestores desses programas como forma de garantir o sucesso da nova orientação do setor público, mimetizada do livre mercado, para os *outputs* (saídas) em substituição ao foco do paradigma burocrático tradicional nos *inputs* (entradas).

Apesar da surpresa com que os próprios adeptos da escola de Chicago receberam as notícias sobre a velocidade e a profundidade com a qual sua doutrina moldou as reformas promovidas pelo estado neozelandês, elas não ocorreram de uma única vez, mas em quatro fases:

- i) Fase do Gerencialismo (1978-1985): introduzindo o estilo de gestão do setor privado na administração pública;
- ii) Fase da Visão de Mercado (1986-1991): adoção da abordagem econômica típica do mercado como contratos, competição de mercado e incentivos baseados no auto interesse para âmbito público;
- iii) Fase Estratégica (1992-1996): busca de uma visão geral integrada dos programas públicos com o objetivo de reduzir a fragmentação e perseguir ganhos de escala;
- iv) Fase da Capacidade de Adaptação (a partir de 1997): foco na capacidade do governo para gerenciar novas estratégias com foco na capacitação dos recursos humanos entendidos como peça-chave do processo adaptativo.

Dentre as estratégias de reforma adotadas pelo governo neozelandês dentro dos pressupostos econômicos do modelo de *Westminster*, destaca-se a adoção do *accrual budget* (orçamento baseado no regime de competência) sob a justificativa de que a utilização do *cash-basis* (regime de caixa) do orçamento tradicional gera incentivos para o comprometimento futuro das contas públicas, uma vez que não força os gestores a encararem o custo futuro total das decisões tomadas por eles.

Outra justificativa para a adoção do regime de *accruals* nos gastos públicos reside na possibilidade de custeio integral dos programas de governo (no curto e no longo prazo), permitindo uma avaliação mais acurada de sua performance e do impacto nas contas públicas. Ainda no âmbito orçamentário, a aprovação do *Fiscal Responsibility Act* (1994) determinava que os governos identificassem e reportassem seus objetivos fiscais e o nível de alcance de seu atendimento. Como desdobramento desse ato, o governo passou a se estruturar em *Strategic Result Areas* (SRAs – áreas de resultado estratégico) e *Key Result Areas* (KRAs – áreas de resultado-chave), moldando as decisões orçamentárias e os resultados esperados dos gestores, respectivamente. Essa medida fortaleceu o orçamento público, os sistemas contábeis, bem como a transparência e a *accountability* governamental (Kettl, 2005).

De forma geral, as principais críticas ao modelo de *Westminster*, foram dirigidas ao excesso de fragmentação do estado levando a problemas de coordenação e no foco excessivo na produção de *outputs* em detrimento dos *outcomes*, ou seja, de resultados que atendessem efetivamente às necessidades dos cidadãos. Sendo o aspecto dos resultados efetivos das políticas públicas central no Modelo Americano apresentado a seguir.

2.3.1.2 Modelo Americano (Governo Empreendedor)

Moderado em comparação ao Modelo *Westminster* por não buscar uma profunda mudança estrutural, esse modelo ao invés de cortes com o objetivo de reduzir o tamanho do estado teve como foco a melhoria dos processos organizacionais com o objetivo de assegurar a responsividade das políticas públicas. Logo após a II Guerra Mundial foram instaladas a 1ª Comissão *Hoover* com foco na reforma da estrutura do governo e em seguida a 2ª Comissão *Hoover* com foco na melhoria dos processos do governo.

Apesar dos esforços da administração Reagan de implementar uma agenda de redução do Estado, nos moldes do Modelo de *Westminster*, na década de 1980, os resultados dessa política foram contraditórios. Durante o período de 1981 a 1989, o gasto do setor público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) foi reduzido de 22,2% para 21,2%, ao mesmo tempo

em que a política de transferência de atividades do governo central para a iniciativa privada, por meio de contratos de terceirização, implementada durante o mesmo período, resultou em uma média de 6,7 trabalhadores terceirizados prestando serviços para cada servidor do governo federal (Kettl, 2005).

Foi apenas na primeira administração Clinton, por meio do programa *National Performance Review* (NPR, 1993), inspirado na polêmica obra de Osborne e Gaebler, *Reinventing Government* (1992), que foram lançadas as bases do Governo Empreendedor e da reinvenção da burocracia americana. A obra, sem raízes ou pretensões acadêmicas, consistia em uma compilação de práticas gerenciais implementadas há anos, com o objetivo de criticar a administração pública tradicional. O NPR, além de adotar essas práticas, trabalhou junto ao Congresso dos Estados Unidos para promover reformas tradicionais Wilsonianas/Hamiltonianas no estilo top-down, incluindo a avaliação do desempenho das gestões de todas as agências federais e a simplificação do processo de compras governamentais (Kettl, 2000).

Segundo Kettl (2005), o foco da NPR estava na mudança do comportamento do burocrata, e não da estrutura fundamental do estado e seus processos, sendo dividida em três fases:

1ª Fase – iniciada em 1993: uma das principais contribuições do modelo ao controle organizacional foi definida pelo lema *Work Better, Cost Less*, responsável por disseminar uma política de racionalização de gastos em toda a administração, identificando oportunidades de redução do desperdício e melhoria da gestão. Durante sua vigência, foram elaboradas 384 recomendações de melhoria, com uma economia estimada em US\$ 112 bilhões (aproximadamente 12% do PIB) e uma redução aproximada de 15% na força de trabalho, com o corte de cerca de 350 mil posições do governo federal (Kettl, 2005). No entanto, o lema provocou alguns efeitos colaterais, pressionando a equipe da NPR a cortar programas que, embora relevantes, não performassem bem, o que levou, em última instância, a muitos cortes de folha de pagamento, principalmente dos escalões inferiores da administração federal (os colarinhos azuis). Apesar da ênfase na política de downsizing, entre as medidas de melhoria dos processos organizacionais destaca-se o *Federal Acquisition Act* (1994), que gerou uma economia significativa através da simplificação das compras governamentais, além da obrigatoriedade de elaboração de planos de atendimento aos clientes por todas as agências

federais, apesar da crítica de que, na essência, os cidadãos não são clientes, mas sim proprietários.

2ª Fase – final de 1994: concentrou-se na questão: “O que o governo deve fazer?” Essa fase foi marcada pelo domínio republicano na Câmara e no Senado, forçando um recuo da NPR à primeira fase e resultando em perda de fôlego do programa.

3ª Fase – 1998: como tentativa de ganhar relevância política para sua candidatura à presidência, Al Gore mudou o nome da NPR para *National Partnership for Reinventing Government* (NPR, com “G” mudo) e apostou na ênfase do aumento da eficiência por meio da implementação de tecnologias da informação na prestação de serviços públicos ao cidadão. Apesar de relevante, a tentativa de combinar relevância política com efetividade do programa não logrou êxito administrativo nem eleitoral, e Al Gore foi derrotado na disputa eleitoral por George W. Bush (Kettl, 2005).

Para Kettl (2005), apesar dos avanços, o legado da NPR é contraditório. A melhoria dos processos administrativos e a promoção dos planos de atendimento aos clientes nas agências federais foram medidas importantes, mas que não tiveram um impacto tão relevante quanto a redução de 15% da força de trabalho do governo federal. Muitos críticos apontam que tais reduções foram concentradas na Secretaria de Defesa e já estavam programadas antes do lançamento da NPR; argumentam ainda que a maioria das reduções ocorreu no baixo escalão da administração federal, conhecido como *blue-collar*s (colarinhos azuis).

A NPR teve como foco o governo de resultados, no qual os governos deveriam substituir o controle de *inputs* pelo controle dos resultados das ações, adotando, para isso, uma administração por objetivos. Essa mudança de filosofia, inicialmente concebida na administração Clinton por meio do *Government Performance Act*, com a criação de indicadores estratégicos para diversas agências governamentais, foi aperfeiçoada na administração George W. Bush através do *Office of Management and Budget*, que passou a gerenciar os indicadores de desempenho das políticas públicas por meio de um sistema de faróis, atrelando-os à política orçamentária do governo federal para orientar cortes, manutenções e aumentos nos programas (Kettl, 2005). Os principais críticos da NPR apontam que o transplante do modelo de gestão privada para a administração pública representa uma ameaça à democracia, além de carecer de fundamentação acadêmica, carregando muitas contradições teóricas internas (Kettl, 2000).

Tabela 1 - Características dos Modelos de Reformas de Westminster e das Reformas Americanas

	Reformas de <i>Westminster</i>	Reformas Americanas
Modelos	Nova economia	Melhoria dos processos de negócio
Foco da Reforma	Transformação da estrutura	Reforma da operação
Objetivos	Precisos	Vagos
Papel da liderança	Relativamente forte	Relativamente fraco
Papel da Legislatura	Relativamente forte	Relativamente fraco
Mensuração dos Resultados	Outputs (saídas)	Outcomes (resultados)
<i>Accountability</i>	Gerencial, através de contratos	Política, sistemas tradicionais
Riscos	Altos	Baixos

Fonte: Kettl (2005, p. 40)

Uma distinção importante a ser feita com base na Tabela 1, é que apesar dos modelos de reformas de *Westminster* e Americano guardarem muitas semelhanças e ocorrerem dentro do mesmo período histórico que compõe mesma onda global de reformas do estado eles guardam diferenças significativas entre si, sendo o primeiro mais fortemente associado à *New Public Management* - NPM e o segundo ao Governo Empreendedor.

2.3.1.3 Repercussões da NPM sobre a Contabilidade

Entidades do setor público, internacionalmente, adotaram ou estão em processo de adoção do RCA, um dos pilares de uma das vertentes da NPM denominada de *New Public Financial Management* - NPFM (Cohen, Bisogno e Malkogianni, 2019).

Na sua revisão de literatura sobre as abordagens teóricas com maior proeminência sobre a contabilidade, Jacobs (2016) reconhece a relevância da NPM para a pesquisa contábil, mas critica as poucas tentativas de teorização da NPM. Segundo Jacob (2016) a pesquisa mais significativa sobre a NPM e o artigo mais citado do periódico *Accounting Organization and Society* é o de Hood (1995), um artigo de revisão analisando a evolução, os aspectos doutrinários e a variabilidade dos graus de adoção da NPM entre os países.

Jacobs (2016), destaca que uma das principais contribuições da NPM às pesquisas em contabilidade no setor público decorrem de uma vertente conhecida como *New Public Financial Management* - NPFM. No trabalho de Guthrie et al. (1999), são apresentados os principais pontos de reforma da gestão financeira implementados globalmente: (1) mudanças nos sistemas de relatórios financeiros; (2) o desenvolvimento de preços comerciais, orientados ao mercado, sistemas e estruturas de gestão; (3) o desenvolvimento de uma abordagem de medição de desempenho; (4) o desenvolvimento/descentralização ou delegação de orçamentos; e (5) mudanças nas auditorias internas e externas do setor público.

Apesar das raras tentativas de teorização, Jacobs (2016, p. 284) defende que “tanto o recente trabalho da NPM quanto do NPFM indica que há um potencial considerável para explorar ainda mais essas questões se as noções forem tratadas como heterogêneas ao invés de homogêneas, e tratar o NPM como uma ferramenta teórica não apenas como um conceito a citar”. Em sentido contrário, uma das críticas mais contundentes à abordagem da NPM nas pesquisas contábeis do setor público é realizada por Steccolini (2019), afirmando que a NPM pode ter representado uma era de ouro (*Golden age*), mas também uma "gaiola de ouro" (*Golden cage*) no desenvolvimento da pesquisa contábil do setor público. Sua crítica é ao pouco estímulo dos pesquisadores em contabilidade para explorar novas abordagens interdisciplinares, e defende um deslocamento do eixo das pesquisas em contabilidade em NPM para estudos em *Publicness* uma abordagem alternativa à NPM que vem ganhando cada vez mais espaço nas pesquisas em administração pública e que nas áreas contabilidade e controle vem ganhando destaque em estudos sobre Valor Público.

2.3.2 Implementação do Regime Contábil de *Accruals*

Em resposta às reformas propostas pela NPFM, um movimento global foi iniciado para implementar o Regime de Competência no Setor Público (RCA). Para monitorar esse cenário, a OCDE realiza a *Accruals Survey* desde 2006, com o objetivo de mapear a adoção de reformas contábeis no setor público mundial. Os resultados de 2016 traçaram um panorama da prática contábil e orçamentária nas administrações centrais dos países-membros. Em 2018, a organização aprofundou essa análise com o relatório *Getting added value out of accruals reforms*. O estudo se concentrou nos avanços em transparência, accountability e no gerenciamento de recursos públicos, examinando os resultados obtidos em 11 países-membros que já haviam adotado o RCA de forma plena (Pereira et al., 2022).

A OECD *Accruals Survey* 2016, realizada junto aos ministérios de finanças de países-membro, revelou que 25 nações (73%) elaboram seus relatórios financeiros anuais no regime de competência (*accrual basis*). Em contraste, seis países (18%) ainda usam o regime de caixa (*cash basis*), enquanto os três restantes (9%) utilizam um modelo misto em transição para a competência. Essa pesquisa também mostrou um avanço significativo desde 2003, quando menos de 25% dos países adotavam o regime de competência. Além disso, 100% dos países que utilizam o *accrual basis* produzem um balanço patrimonial, uma demonstração de resultados e divulgações (Pereira et al., 2022).

Segundo Pereira et al. (2022), a análise dos relatórios financeiros anuais dos países que adotam o regime de competência (*accrual basis*) mostrou a inclusão de diversos grupos de contas no balanço patrimonial, como terrenos e imóveis, ativos de infraestrutura, ativos de defesa, recebíveis fiscais e derivativos. A presença dessas contas indica que as nações superaram os desafios de mensuração e inventário para a transição ao regime de competência. No entanto, o relatório aponta que ainda há uma escassez de informações e evidências para grupos de contas como pensões civis e militares, benefícios sociais, parcerias público-privadas, recursos naturais e bens de patrimônio cultural (*heritage assets*).

A pesquisa analisou dois aspectos da regulação dos padrões contábeis em relatórios financeiros: as autoridades responsáveis e o tipo de padrões utilizados. 1) Autoridades Reguladoras: Em 50% dos países-membros, a regulamentação é de responsabilidade direta do ministério de finanças, que pode ou não ser auxiliado por uma entidade consultiva. Em contraste, apenas 24% dos países optam por uma entidade reguladora independente, sem supervisão governamental, como é o caso do FASAB nos Estados Unidos. 2) Tipologia dos Padrões: Um dado notável é que 60% dos países-membros da OCDE não utilizam as IPSAS ou IFRS como base primária para suas regulamentações. Essa abordagem alternativa, baseada diretamente nas normas internacionais, foi adotada por apenas 40% dos países, colocando-a em segunda posição (Pereira et al., 2022).

Segundo Pereira et al. (2022), embora os documentos produzidos por essas organizações defendam uma migração natural para adoção do *accrual basis* nos países-membro, a literatura internacional apresenta resultados de vários estudos sobre a implementação do RCA nos países desenvolvidos (Adhikari & Gårseth-Nesbakk, 2016; Becker et al., 2013; Cuadrado-Ballesteros et al., 2020; Eulner & Waldbauer, 2018; Frintrup et al., 2020; Gomes et al., 2015; Hyndman & Connolly, 2011; Hyndman et al., 2018; Moretti, 2016; Oulasvirta, 2014) e em desenvolvimento (Adhikari et al., 2013; Adhikari et al., 2021; Azevedo et al., 2020; Efendi et al., 2018; Goddard et al., 2016; Harun et al., 2013; Helden & Ouda, 2016; Wang & Miraj, 2018) que divergem da tese de uma migração natural e sem conflitos para o *accrual basis*.

Segundo Helden e Ouda (2016), as mudanças contábeis em economias emergentes, incluindo a transição para o RCA, são impulsionadas por pressões de instituições como o Banco Mundial e o FMI. Além disso, a necessidade de melhorar a informação para o gerenciamento de políticas públicas e a accountability também são fatores importantes. O processo de reforma

nessas economias é resultado de uma combinação de três fatores principais: 1) A pressão para a implementação de reformas baseadas na New Public Management (NPM). 2) Os valores e interesses locais. 3) Obstáculos como a falta de recursos e a capacidade institucional limitada (Pereira et al., 2022).

As reformas alinhadas à Nova Gestão Pública (NPM) são impulsionadas por diversos fatores, entre eles as condições impostas em programas de ajuda financeira. Instituições como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) condicionam o auxílio financeiro à implementação de reformas administrativas e financeiras, que incluem a migração para a contabilidade e orçamentos baseados no regime de competência (*accrual basis*). Em última análise, o objetivo desses agentes externos, que também incluem a OCDE, é aprimorar a qualidade das informações financeiras. Para isso, buscam garantir que todos os ativos e passivos relevantes sejam integralmente reconhecidos nos relatórios contábeis e orçamentários, utilizando o regime de competência (Pereira et al., 2022).

O segundo grupo de fatores está ligado às condições políticas locais que influenciam a implementação das reformas. Nesse sentido, a polarização entre a filosofia da NPM e a visão política e cultural dominante na nação é um fator central para prever o sucesso da agenda de transformações (Pereira et al., 2022).

O terceiro fator a ser considerado é a capacidade institucional do setor público para realizar as reformas. A migração para um modelo contábil baseado em *accruals*, por exemplo, é tecnicamente complexa, especialmente para o reconhecimento e a mensuração de ativos militares, de infraestrutura, de regimes de pensão e benefícios sociais. Esses desafios ainda não foram completamente superados, mesmo por países da OCDE que estão em processo de transição desde 2003. Em economias emergentes, as limitações são ainda mais severas, incluindo a falta de recursos para inventários, escassez de profissionais qualificados e infraestrutura tecnológica insuficiente para suportar a complexidade dos modelos de gestão. A ausência desses recursos compromete tanto a implantação quanto a continuidade das reformas (Pereira et al., 2022).

Segundo Pereira et al. (2022), a implementação do RCA é uma inovação contábil governamental e que a partir do Modelo de Contingência de Inovações Contábeis Governamentais – MCICG de Lüder é possível afirmar que os aspectos fiscais, a existência de um regulador contábil externo emissor de normas de alto padrão e uma aderência da cultura administrativa local aos valores da NPM constituem fatores favoráveis à adoção do RCA, em

contrapartida características organizacionais com valores diversos da NPM, qualificação insuficiente dos funcionários da contabilidade, sistemas de informação inadequados e os custos de implementação e uso da informação constituem barreiras relevantes ao processo de implementação.

2.3.3 Implementação do Regime Contábil de *Accruals* no Brasil

Segundo Lima (2022) em 2007 foi criado o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, pela Resolução CFC nº 1.103, que tinha a missão de monitorar e implementar ações que permitissem a unificação das normas de contabilidade e auditoria no Brasil. Um dos grupos de trabalho do Comitê, formado por membros do Grupo Assessor da Área Pública, era focado nos estudos de Contabilidade do Setor Público. Entre as diretrizes estratégicas formuladas pelo Grupo Assessor para promover a implementação do novo padrão contábil destacam-se.

- Promover o desenvolvimento conceitual da Contabilidade Pública brasileira;
- Estimular a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS);
- Fortalecer institucionalmente a Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

No ano seguinte, o processo de convergência aos padrões contábeis internacionais do setor público e a consequente adoção do RCA baseado nas *International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS começa a se materializar com a Portaria do Ministério da Fazenda nº 184/2008, nela são relacionados os principais argumentos em prol da convergência contábil conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2 - Principais pontos da Portaria do Ministério da Fazenda nº 184/2008 para convergência aos padrões contábeis internacionais do setor público

Necessidade de Convergência Contábil	Motivação	Importância	Benefícios da Adoção
Transformações no cenário econômico mundial	Acelerado processo de globalização da economia	Promover convergência das práticas contábeis com normas internacionais	Fortalece credibilidade da informação, facilita acompanhamento e comparação
Convergência das práticas contábeis do setor público	Considerar condições, peculiaridades e estágio de desenvolvimento do país	Disponibilizar informações contábeis transparentes e comparáveis	Possibilita economicidade e eficiência na alocação de recursos
Informações compreendidas por diversos usuários	Analistas financeiros, investidores, auditores, contabilistas e demais usuários	Independente de origem e localização	Fortalece credibilidade e facilita comparação do desempenho dos entes públicos

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2008)

Em 19 de novembro de 2013, a Portaria nº 634, de, estabelece as diretrizes, normas e procedimentos contábeis gerais para os entes da Federação cujo objetivo é a consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em uma mesma base conceitual. A gestão da implantação desses procedimentos contábeis será de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que deverá observar as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio de normativos e orientações técnicas. A Portaria nº 634/2013 reforça entre outros pontos a adoção do RCA na contabilidade pública brasileira, conforme disposto na Tabela 3.

Tabela 3 - Principais pontos da Portaria do Ministério da Fazenda nº 634/2013 sobre as diretrizes, normas e procedimentos contábeis gerais para os entes da Federação

Item	Descrição e Disposições	Referência Normativa
Objetivo	Estabelecer regras para a consolidação das contas públicas da União, Estados, DF e Municípios sob uma base conceitual única.	Preâmbulo
Órgão Central	A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e responsável pela gestão da implantação das normas	Art. 2º, Art. 14
Normas de Referência	A STN deve observar as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).	Art. 2º
Instrumentos Contábeis	A STN expede o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), as Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) e Notas Técnicas. O MCASP é de observância obrigatória.	Art. 3º
Plano de Contas	O PCASP (Plano de Contas Aplicado ao Setor Público) estabelece a estrutura contábil padronizada e é de observância obrigatória por todos os entes.	Art. 4º
Regime Contábil	O registro das variações patrimoniais deve ser feito pelo regime de competência. Os procedimentos incluem o reconhecimento de créditos, dívida ativa, bens e depreciação, amortização e exaustão.	Art. 7º
Sistemas	A consolidação das contas e o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) serão feitos com base nos dados coletados no SICONFI.	Art. 14

Prazos	A adoção do PCASP e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) deveria ocorrer até o final de 2014. A STN pode negar a quitação de obrigações se as contas não estiverem em conformidade.	Art. 11
--------	---	---------

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2013)

Com base no Artigo 7º e seu Parágrafo Único, os Procedimentos Contábeis Patrimoniais devem registrar as variações patrimoniais pelo **regime de competência**, com o objetivo de garantir o reconhecimento de todos os ativos e passivos, convergir a contabilidade pública às NBCT SP e ampliar a transparência das contas. Para isso, os entes da Federação deverão observar o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de diversos elementos. Entre eles estão os créditos (tributários e não tributários) e a dívida ativa, incluindo os ajustes para perdas. O registro também deve contemplar obrigações e provisões, bens móveis, imóveis e intangíveis, além dos ativos de infraestrutura. Fenômenos econômicos como depreciação, amortização e exaustão, que podem ser resultantes ou independentes da execução orçamentária, também devem ser registrados.

Posteriormente a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 548 de dezembro de 2015, contendo o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP) estabeleceu prazos para a implementação destes procedimentos. A implantação gradual foi considerada essencial devido a dificuldades operacionais e de recursos humanos e materiais relatadas pelos entes em consulta pública realizada pela STN em 2015. A portaria detalha os prazos para implantação dos seguintes procedimentos:

2.3.3.1 Variações Patrimoniais Aumentativas Decorrentes de Créditos a Receber

O calendário de implementação Portaria STN nº 548/2015 se refere à implementação das variações decorrentes de créditos a receber (tributários e não tributários), como Dívida Ativa, créditos previdenciários e outros. O registro por competência de créditos tributários e outras receitas sem contraprestação requer a integração dos sistemas de arrecadação e contabilidade. A Dívida Ativa, tanto tributária quanto não-tributária, deve manter relação com os registros de crédito por competência.

Tabela 4 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados às Variações Patrimoniais Aumentativas Decorrentes de Créditos a Receber pelos Entes Federativos.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
1. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	01/01/2017	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
2. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos previdenciários, bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas.	01/01/2018	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
3. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.	Imediato	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019
4. Reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para Perdas.	Imediato	Imediato	Imediato	Imediato

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

De acordo com a STN (2015), os principais desafios na implementação do registro por competência de créditos a receber são:

- Complexidade do registro: O processo é mais complexo para créditos tributários, contribuições e receitas de repartição. É difícil determinar o momento exato em que o crédito cumpre os requisitos para ser reconhecido.
- Dificuldade de integração de sistemas: Para um registro preciso e em tempo hábil, é essencial que os sistemas de arrecadação e contabilidade estejam integrados. A falta de integração entre os sistemas dos entes transferidores e recebedores (no caso da repartição de receitas) também é um desafio.
- Tributos sujeitos a lançamento por homologação: Nesses casos, a dificuldade é ainda maior, pois a apuração e o pagamento do imposto são feitos pelo próprio contribuinte, sem uma ação prévia do poder público.

- Avaliação de perdas: É necessário avaliar e mensurar possíveis perdas na arrecadação (frustração de receitas) antes que a dívida seja inscrita como Dívida Ativa.

Esses pontos demonstram que a implementação deste bloco é um processo técnico e operacionalmente complexo, exigindo integração de sistemas e um entendimento claro dos critérios de reconhecimento dos créditos.

2.3.3.2 Provisões, Ativos Contingentes e Passivos Contingentes

De acordo com a STN (2015), este bloco de implementação contempla os seguintes itens:

- Provisões: São obrigações atuais, resultado de eventos passados, cujo pagamento futuro deve gerar uma saída de recursos da entidade. Seu valor ou prazo é incerto. Para registrá-las de forma precisa, é fundamental que os sistemas de informação estejam integrados ou que haja documentação de suporte adequada.
- Ativos e Passivos Contingentes: São ativos e passivos que dependem de eventos futuros para se confirmarem. Eles são originados de eventos passados, mas sua existência só será validada com a ocorrência (ou não) de uma condição fora do controle total da entidade. No Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), eles são registrados em contas de controle de atos potenciais e detalhados nas Notas Explicativas. Ao serem confirmados, passam a ser registrados como ativos e passivos patrimoniais.

Tabela 5 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados a Provisões, Ativos Contingentes e Passivos Contingentes pelos Entes Federativos.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
5. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
6. Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

É importante notar que as provisões relacionadas à repartição de receitas não são abordadas neste contexto (STN, 2015).

2.3.3.3 Bens Móveis e Imóveis e Respectiva Depreciação, Amortização ou Exaustão

As regras para registrar, mensurar e apresentar bens móveis e imóveis, bem como sua depreciação, amortização ou exaustão, são definidas na NBC TSP 07 - Ativo Imobilizado correspondendo à IPSA 17 - Propriedade, Instalações e Equipamentos. Essa norma trata especificamente do tratamento contábil de bens móveis e imóveis, incluindo as regras para seu reconhecimento, mensuração, e o cálculo de sua depreciação, amortização e exaustão.

Tabela 6 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados a Bens Móveis e Imóveis e Respectiva Depreciação, Amortização ou Exaustão pelos Entes Federativos.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
7. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura).	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
8. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	01/01/2019	01/01/2022	01/01/2023	01/01/2024
9. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (quando passível de registro segundo IPSAS, NBC TSP e MCASP). *	01/01/2021*	01/01/2022*	01/01/2023*	01/01/2024*

* Prazos suspensos pela Portaria STN nº 10.300/2022

Fonte: Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

Destaca-se que os prazos referentes ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural¹ foram suspensos pela Portaria STN nº 10.300/2022.

¹ Alguns ativos são definidos como “patrimônio cultural” devido a sua relevância cultural, ambiental ou histórica. Exemplos de patrimônio cultural incluem monumentos e edificações, sítios arqueológicos, áreas de conservação, reservas naturais e obras de arte. (NBC T SP 07)

2.3.3.4 Obrigações por Competência

Para fins dos prazos mencionados na Portaria STN nº 548/2015, o termo "obrigações por competência" inclui todas as obrigações das entidades do setor público, exceto os passivos contingentes.

Tabela 7 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados a Obrigações por Competência pelos Entes Federativos.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
10. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de empréstimos, financiamentos e dívidas contratuais e mobiliárias.	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
11. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias etc.).	Imediato	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019
12. Reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares.	Imediato	Imediato	Imediato	Imediato
13. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	Imediato	01/01/2016	01/01/2016	01/01/2016
14. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das demais obrigações por Competência.	A ser definido em ato normativo específico.			

Fonte: Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

2.3.3.5 Ativo Intangível e sua Respectiva Amortização

Nesta etapa são reconhecidos os ativos intangíveis, bem como sua amortização, encontram-se disciplinadas na NBCT SP 8 correspondente à IPSAS 31 – Ativo Intangível (*Intangible Assets*). Essa categoria inclui uma vasta gama de itens, como conhecimento científico e técnico, projetos e implantação de novos sistemas, licenças, e propriedade intelectual, como marcas registradas, patentes e direitos autorais.

Tabela 8 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados ao Ativo Intangível e sua Respectiva Amortização pelos Entes Federativos.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
15. Reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortização, reavaliação e redução ao valor recuperável.	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
16. Outros ativos intangíveis e eventuais amortização e redução a valor recuperável.	A ser definido em ato normativo específico.			

Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

2.3.3.6 Investimentos Permanentes

Para fins dos prazos mencionados na Portaria STN nº 548/2015, todas as entidades que investem em outra e têm controle conjunto ou influência significativa sobre ela, desde que esse investimento garanta um direito de propriedade quantificável conforme a NBCT SP nº 18 devem atender aos seguintes prazos-limite.

Tabela 9 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados aos Investimentos Permanentes pelos Entes Federativos.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
17. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos investimentos permanentes, e respectivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável.	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021

Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

2.3.3.7 Estoques

De acordo com a NBCT SP 04 os estoques compreendem um conjunto de bens adquiridos ou produzidos com a finalidade de revenda, distribuição ou utilização na produção. Essa categoria abrange desde produtos já acabados e mercadorias compradas para revenda — como terrenos e imóveis — até produtos em processo de produção, matérias-primas e materiais que aguardam uso. Também estão inclusos os bens adquiridos ou produzidos para serem

distribuídos gratuitamente ou a um valor simbólico, a exemplo de livros didáticos fornecidos a escolas por autoridades de saúde. Para fins dos prazos mencionados na Portaria STN nº 548/2015 as entidades que possuam itens de estoque devem obedecer ao seguinte prazo de implantação.

Tabela 10 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados aos Estoques pelos Entes Federativos.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
18. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques.	01/01/2019	01/01/2021	01/01/2022	01/01/2023

Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

2.3.3.8 Outros Procedimentos

De acordo com a Portaria STN nº 548/2015 os demais procedimentos não contemplados anteriormente terão seus prazos divulgados por atos normativos específicos, conforme Tabela 11.

Tabela 11 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados aos demais procedimentos pelos Entes Federativos.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
19. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais aspectos referentes aos procedimentos patrimoniais estabelecidos nas IPSAS, NBC TSP e MCASP.	A ser definido em ato normativo específico.			

Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

A Portaria reitera a obrigatoriedade de observância dos prazos-limite, sob pena de a STN negar a quitação de obrigações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. A Portaria busca alinhar as estratégias do CFC e da STN para que a contabilidade pública se torne um efetivo instrumento de gestão, transparência e controle social.

Tabela 12 - Prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais pelos Entes Federativos atualizados pelas portarias STN nº 10.300/2022 e STN/MF nº 1.569/2023.

Procedimento Contábil Patrimonial (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
1. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	01/01/2017	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
2. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos previdenciários, bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas.	01/01/2018	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
3. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.	Imediato	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019
4. Reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para Perdas.	Imediato	Imediato	Imediato	Imediato
5. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
6. Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
7. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura).	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
8. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	01/01/2019	01/01/2022	01/01/2023	01/01/2024

9. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (quando passível de registro segundo IPSAS, NBC TSP e MCASP). *	01/01/2021*	01/01/2022*	01/01/2023*	01/01/2024*
10. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de empréstimos, financiamentos e dívidas contratuais e mobiliárias.	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
11. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias etc.).	Imediato	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019
12. Reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares.	Imediato	Imediato	Imediato	Imediato
13. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	Imediato	01/01/2016	01/01/2016	01/01/2016
14. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das demais obrigações por Competência.	A ser definido em ato normativo específico.			
15. Reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortização, reavaliação e redução ao valor recuperável.	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
16. Outros ativos intangíveis e eventuais amortização e redução a valor recuperável.	A ser definido em ato normativo específico.			
17. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos investimentos permanentes, e respectivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável.	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
18. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques.	01/01/2019	01/01/2021	01/01/2022	01/01/2023
19. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais aspectos referentes aos procedimentos patrimoniais estabelecidos nas IPSAS, NBC TSP e MCASP.	A ser definido em ato normativo específico.			

20. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos benefícios sociais. **	01/01/2026	01/01/2026	01/01/2026	01/01/2027
21. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos instrumentos financeiros. **	01/01/2027	01/01/2027	01/01/2027	01/01/2028
22. Reconhecimento, mensuração e evidenciação Arrendamentos. **	01/01/2028	01/01/2028	01/01/2028	01/01/2029
23. Reconhecimento, mensuração e evidenciação Ativos Não Circulantes Mantidos para Venda e Operações Descontinuadas. **	01/01/2028	01/01/2028	01/01/2028	01/01/2029
24. NBCT SP 07 (R1) - Ativo Imobilizado Propriedade, Planta e Equipamento. **	01/01/2028	01/01/2028	01/01/2028	01/01/2029
25. NBCT SP Estrutura Conceitual (R1). **	01/01/2030	01/01/2030	01/01/2030	01/01/2031
26. Reconhecimento, mensuração e evidenciação Receita. **	01/01/2030	01/01/2030	01/01/2030	01/01/2031
27. Despesas de Transferência. **	01/01/2030	01/01/2030	01/01/2030	01/01/2031
* Prazos suspensos pela Portaria STN nº 10.300/2022				
** Incluído pela Portaria STN/MF nº 1.569/2023				
Fonte: Adaptado de Secretaria do Tesouro Nacional (2015)				

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) recomenda que cada ente federativo elabore seu próprio plano de ação para cumprir os prazos de implementação. É importante notar que os prazos estabelecidos têm como objetivo garantir a validação dos dados no SICONFI para a consolidação das contas públicas. No entanto, não há impedimento para que qualquer ente inicie a implantação de um procedimento antes da data-limite oficial (Lima, 2022).

No entanto, para Costa (2023), existe um conjunto de desafios a serem superados no processo de implantação, passando pela necessidade de atualização da Lei 4.320/1964; consolidação do papel das NBC TSP como a versão brasileira das IPSAS, ajustadas à realidade local; a abrangência da implementação das IPSAS em todos os entes federativos; e a importância do MCASP como guia principal, e a falta de pessoal, tecnologia e treinamento são os maiores desafios para contadores e gestores públicos.

3. GERENCIAMENTO DE RESULTADOS

3.1 Gerenciamento de Resultados no Setor Privado

Para Martinez (2001), o gerenciamento dos resultados contábeis é um tema “palpitante” para a Contabilidade. Na sua obra, o autor se referia aos estudos no campo da contabilidade financeira, berço das pesquisas sobre gerenciamento de resultados nas companhias abertas a nível internacional e fonte primária para o exame da questão abordada neste trabalho. Com base na análise dos estudos seminais sobre gerenciamento de resultados produzidos à época (Burgstahler & Dichev, 1997; Healey, 1985; Jones, 1991; McNichols & Wilson, 1988), Martinez (2001) sintetizou as questões tradicionais de pesquisa mais frequentemente analisadas em relação ao tema:

Tabela 13 - Questões tradicionais de pesquisa sobre o gerenciamento de resultados

Principais Questões	
1. Há?	Está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis? Quem está praticando e em que magnitude?
2. Por quê?	Por que os resultados contábeis são gerenciados? Qual é o incentivo para os gestores administrarem os resultados? Onde a administração acha motivação para “gerenciar” os resultados?
3. Como?	Como a administração manipula resultados? Quais componentes da demonstração financeira são usados para “gerenciar”?
4. Quais são os efeitos?	Quais são as consequências deste comportamento?

Fonte: Martinez (2001, p. 38)

Mais de vinte anos depois e um volume significativo de estudos publicados sobre o tema no âmbito da contabilidade financeira, estas questões ainda não foram esgotadas e seguem gerando intensos debates na academia em razão das novas abordagens e modelos de análise e detecção desenvolvidos (Paulo, 2007). Nesta seção da revisão da literatura, portanto, serão abordados os principais avanços obtidos no âmbito da contabilidade financeira em cada uma destas linhas de investigação e num segundo momento como esses achados se relacionam às contribuições da pesquisa no contexto da contabilidade e das finanças públicas registradas até o momento.

3.1.2 Conceito de Gerenciamento de Resultados

Apesar de tratados como sinônimos por vários autores, no âmbito desta pesquisa será empregado o termo gerenciamento de resultados (*earnings management*) e não a expressão contabilidade criativa (*creative accounting*) por entender que este último contempla tanto as manipulações contábeis lícitas (restritas aos padrões contábeis) como também as manipulações ilícitas ou fraudulentas (que ocorrem fora ou em sentido contrário aos padrões contábeis) e, ainda, outras práticas decorrentes de processos de inovação da contábil (Paulo, 2007). Para

Niyama, Rodrigues e Rodrigues (2015) o termo gerenciamento de resultados é mais comumente adotado na literatura dos Estados Unidos, enquanto na Europa há uma preferência pelo uso da expressão contabilidade criativa.

Segundo Healy e Whalen (1999), o gerenciamento de resultados ocorre quando os gestores empregam de discricionariedade nos julgamentos ou para enganar os *stakeholders* sobre os fundamentos econômicos da performance da companhia ou para influenciar resultados contratuais que dependem do reporte de informações contábeis. Esta definição clássica posiciona o gerenciamento de resultados dentro do escopo das manipulações lícitas (restritas aos padrões contábeis), embora reconheça o exercício de julgamento referente às transações discricionárias para atingir objetivos específicos que vão de encontro ao conceito de *True and Fair View*.²

Segundo Scott (2015), “O gerenciamento de resultados é a escolha por um gerente de políticas contábeis, ou ações reais, que afetam os resultados de modo a atingir algum objetivo específico sobre os resultados reportados” (p. 445), com base nessa definição o conceito de gerenciamento de resultados contempla tanto manipulações discricionárias quanto manipulações por meio de operações reais para influenciar a percepção dos usuários das demonstrações. Ainda segundo Scott (2015), a seleção de políticas contábeis contempla um leque muito amplo de opções, sendo necessário deixar claro que uma coisa é a seleção da política contábil em si: como a decisão sobre o método de amortização ou o critério de reconhecimento de receitas a ser utilizado; e a outra são os *accruals* discricionários como os montantes das provisões de perdas, valoração de inventários, baixas de ativos dentre outros.

Segundo Paulo (2007), a prática intencional de distorções nas demonstrações contábeis, como a escolha de critérios alternativos de reconhecimento, mensuração e evidenciação para construção de uma representação desejada é denominada de manipulação das informações contábeis, contemplando as seguintes dimensões: 1) práticas reais que incluem manipulação de atividades operacionais e decisões de financiamento e investimento; 2) ações incluídas dentro

² Segundo Jreige (1998) este termo tem sua origem no ano de 1884, no *Companies Act*, legislação societária britânica, que empregava a expressão *full and fair Balance Sheet*, ou seja, o Balanço deve fornecer *true and correct view of the State of the Company's Affairs*, uma visão verdadeira e correta da situação dos negócios da companhia. Posteriormente o *True and Fair View* foi introduzido na legislação do Reino Unido em 1947 em substituição ao termo anterior ‘verdadeiro e correto’ nunca sendo definido sob o argumento que se tratava de um princípio dinâmico. Ainda segundo Jreige (1998) uma das principais críticas ao conceito de *True and Fair View* é sua subjetividade que resulta da não obrigatoriedade de observar integralmente os padrões, indo inclusive ao encontro deles com base em julgamentos dos preparadores das elaborações contábeis.

do ambiente regulatório das demonstrações contábeis para estruturação de transações; e 3) possibilidade de alteração de indicadores de desempenho quando necessário.

Tabela 14 - Tipos de gerenciamento de resultados

Estratégia	Descrição
1. <i>Target Earnings</i>	Gerenciamento com a finalidade de aumentar (melhorar) ou diminuir (piorar) os resultados contábeis. Os resultados são gerenciados de modo a atingir determinadas metas de referência que podem ser acima ou abaixo do resultado do período.
2. <i>Income Smoothing</i>	Gerenciamento para reduzir a variabilidade dos resultados contábeis. O propósito é manter os resultados em determinado patamar e evitar sua excessiva flutuação.
3. <i>Take a Bath ou Big Bath Accounting</i>	Gerenciamento para reduzir lucros correntes em prol de lucros futuros. As empresas gerenciam seus resultados correntes piorando-os, tendo como propósito ter melhores resultados no futuro.

Fonte: Adaptado de Martinez (2001, p. 43)

Quando se consideram os propósitos para realização do gerenciamento de resultados, é possível fragmentar esse conceito em três categorias distintas, amplamente adotadas pela literatura (Tabela 14). Segundo Scott (2015), a estratégia *Target Earnings* decorre da teoria dos contratos, e afirma que os gerentes podem se engajar em um padrão de maximização do lucro líquido relatado para fins de obtenção de bonificações ou de folga em relação aos limites de endividamento de forma que os pactos de dívida sejam respeitados. Ainda dentro dessa estratégia, gerentes podem buscar reduções de resultado como forma de reduzir o custo político decorrente da apresentação de lucros muito acima da média do mercado ou quando buscam proteção legal face a competição estrangeira.

A adoção da estratégia *Income Smoothing* é utilizada quando gestores avessos ao risco preferem o recebimento de bônus constantes, nesse sentido suavizam seus resultados de forma a evitar grandes flutuações (Scott, 2015). A terceira estratégia conhecida como *Take a Bath ou Big Bath Accounting* é frequentemente adotada em períodos de dificuldades financeiras, quando diante da inevitabilidade do reporte de prejuízos os gestores sentem-se incentivados a reconhecer o maior volume possível de perdas, incluindo as represadas, de forma a transferir para o futuro um volume maior de ganhos (Scott, 2015).

3.1.3 Incentivos para o Gerenciamento de Resultados

São vários os incentivos para o gerenciamento de resultados no setor privado apontados pela literatura. Com base nos trabalhos seminais sobre a temática (Burgstahler & Dichev, 1997; Dechow, Sloan & Sweeney, 1996; Healey, 1985; Jones, 1991, McNichols & Wilson, 1988; Watts & Zimmerman, 1978), Martinez (2001) categoriza esses incentivos em três grupos principais:

- i) Motivações vinculadas ao Mercado de Capitais: a relevância dos resultados contábeis para tomada de decisões no mercado de capitais, cria um incentivo para que os administradores modifiquem a percepção do risco sobre os negócios da companhia se engajando em um comportamento de gerenciamento.
- ii) Motivações Contratuais; relacionada à Teoria Positiva da Contabilidade, A Contabilidade é vista como instrumento de regulação de contratos entre a companhia e seus *stakeholders* (grupos de interesse) tais como a compensação de executivos e empréstimos e convenções contratuais pactuados com os credores (*debt covenant clauses*) e nesse sentido as escolhas contábeis têm impacto econômico, criando assim um incentivo para o seu “gerenciamento”.
- iii) Motivações regulamentares e custos políticos: as motivações regulamentares e custos políticos, que consideram as regulamentações das atividades da firma e os aspectos ligados a custos políticos, que fazem com que as firmas, por exemplo, evitem divulgar resultados muito elevados para “não chamar a atenção” ou quando buscam proteção legal contra os seus concorrentes estrangeiros.

Segundo Paulo (2007), a literatura apresenta diversos incentivos para o comportamento oportunista dos administradores que resultam na manipulação de informações destacando dentre os mais relevantes:

- i) Evitar a divulgação de perdas contábeis;
- ii) Minimizar a volatilidade dos resultados ao longo do tempo;
- iii) Remuneração baseada em desempenho;
- iv) Ajustar resultados às previsões dos analistas financeiros;
- v) Lançamento de títulos no mercado de capitais;
- vi) Cumprimento de exigências contratuais de dívidas (*debt covenants*) e renovação de contratos de financiamentos e/ou empréstimos;

- vii) Fiscalização ou monitoramento setorial das agências regulatórias;
- viii) Redução da carga tributária;
- ix) Outros incentivos econômico-financeiros;
- x) Incentivos além dos aspectos econômicos e financeiros;

Para Scott (2015), dentro de uma perspectiva contratual, o gerenciamento de resultados é consequência de um comportamento oportunístico dos administradores que buscam maximizar sua utilidade em relação à divulgação das informações contábeis de diferentes formas (obtenção de bônus, reconhecimento, empregabilidade dentre outros).

Neste sentido, conclui-se que os incentivos para o gerenciamento de informações contábeis no setor privado são aderentes as suposições teóricas da economia neoclássica de que o comportamento do indivíduo é racional e está baseado na maximização da própria utilidade na teoria da agenciamento (*agency theory*), e que baseado na teoria da escolha racional e da escolha pública (discutidos em seções anteriores) incentivos semelhantes podem ser adotados pelos gestores públicos no âmbito da produção e divulgação de resultados contábeis no setor público. Tome-se como exemplos, entidades do setor público que emitem títulos de dívida para financiamento dos seus déficits e que tem seus resultados contábeis acompanhados pelos agentes do mercado de capitais ou que contraem empréstimos e financiamentos junto às instituições financeiras nacionais e internacionais.

3.1.4 Modalidades de Gerenciamento de Resultados

Segundo Paulo (2007), as práticas mais comuns de manipulação de informações contábeis podem ocorrer por meio de: 1) Gerenciamento de resultados contábeis através dos *accruals*; 2) Manipulações das atividades operacionais da empresa; e 3) Manipulação classificatória dos elementos das demonstrações contábeis.

A manipulação por meio de *accruals* é a forma mais explorada pela literatura em razão da relevância do lucro contábil e de seus componentes para os usuários, tem como aspecto central a manipulação dos *accruals* ou diferenças entre os fluxos de caixa e o resultado contábil de determinado período que resultam da aplicação dos padrões contábeis e das políticas adotadas Para Martinez (2001, p. 16):

As acumulações (*accruals*) seriam todas aquelas contas de resultados que entraram no cômputo do lucro, mas não implicam necessariamente na movimentação de disponibilidades, e que para a literatura internacional, seria a diferença entre o lucro líquido e o fluxo de caixa.

Segundo Paulo (2007), o *accrual* é um conceito contábil decorrente do regime de competência (*accrual basis*) que instrumentaliza a mensuração do resultado econômico independente das transações financeiras e que com raras exceções a diferença entre os regimes *cash basis* e *accrual basis* e constitui uma diferença meramente temporal (Martins, 1999). Segundo Beneish (2001), é mais provável que as manipulações ocorram através de *accruals* do que com operações reais que possam comprometer os fluxos de caixa no futuro.

Segundo Martinez (2001), a literatura aponta três tipos de procedimentos metodológicos utilizados nos estudos empíricos sobre a manipulação de *accruals*: 1) Estudos com base na distribuição de frequência; 2) Estudos com base na análise de acumulações ou *accruals* específicos; e 3) estudos com base em acumulações ou *accruals* agregados, buscando estimar acumulações discricionárias. Paulo (2017), também reafirma que existe a necessidade metodológica de segregar os *accruals* em duas categorias: 1) As acumulações (*accruals*) discricionárias, geradas artificialmente com o objetivo de manipular o resultado contábil; 2) As acumulações (*accruals*) não-discricionárias que são inerentes às operações normais.

Para tal foram desenvolvidos modelos teóricos de detecção de *accruals* agregados (Healy, 1985; Jones, 1991; Jones, 1995; Kang & Sivaramakrishnan, 1995), para segregar esses componentes, utilizando-se o *accrual* discricionário como *proxy* de manipulação ou gerenciamento. Apesar da ampla utilização desses modelos agregados existem críticas de que eles falham na distinção dos componentes discricionários e não-discricionários e que não identificam os itens manipulados, sendo necessária a análise de *accruals* específicos. No entanto, Paulo (2007), alerta que os *accruals* específicos possuem as seguintes limitações: 1) a detecção só ocorre se o *accrual* específico é analisado; 2) Os processos de gerenciamento não ocorrem em um único tipo de *accrual*; e 3) Os *accruals* específicos são facilmente afetados por variáveis do contexto econômico da companhia.

Segundo Martinez (2001) e Paulo (2007), a identificação das manipulações baseadas em *accruals* também podem ser feitas mediante análises de distribuição de frequências com foco nas distribuições anômalas de resultados contábeis em torno de pontos de referência como o resultado nulo (por exemplo), tal como o teste desenvolvido por Burgstahler and Dichev (1997). No entanto, o sucesso do teste depende da escolha do ponto de referência adequado e não permite avaliar a dimensão do gerenciamento.

3.1.5 Modelos de Detecção de Gerenciamento de Resultados

3.1.5.1 Modelo Jones (1991)

Para estimar a parcela discricionária dos *accruals* como *proxy* de gerenciamento de resultados alguns estudos utilizaram o modelo desenvolvido por Jones (1991), que apesar das limitações debatidas no âmbito da detecção de *accruals* discricionários totais na esfera das companhias de capital aberto do setor privado tem sido validado por diversos estudos para essa detecção, inclusive no setor público (Beck, 2018; Cohen & Malkogianni, 2021; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020). O modelo de Jones (1991) está desenhado sobre a seguinte premissa:

(Eq.01)

$$AccrualsTotais_{it} = \Delta CA_{it} - \Delta Caixa_{it} - \Delta CL_{it} - Depreciação_{it}$$

Onde:

$AccrualsTotais_{it}$ = *accruals* totais da empresa i, no período t

ΔCA_{it} = variação do ativo circulante da empresa i, entre o período t e t – 1

$\Delta Caixa_{it}$ = variação do caixa e equivalentes de caixa da empresa i, entre o período t e t – 1

ΔCL_{it} = variação do passivo circulante da empresa i, entre o período t e t – 1

$Depreciação_{it}$ = depreciação contábil da empresa i, entre o período t e t-1

Neste sentido as diferenças existentes entre o resultado contábil do período e os fluxos de caixa ocorridos devem-se a parcela total de *accruals* do período, sendo que o valor dos $AccrualsTotais_{it}$ possuem uma parcela não-discricionária decorrentes das atividades regulares e sobre as quais não existe interferência do julgamento dos preparadores e uma outra parcela discricionária na qual o exercício do poder de julgamento dos preparadores são consubstanciadas em escolhas contábeis capazes de distorcer a informação contida.

(Eq.02)

$$\frac{AccrualsTotais_{it}}{AtivosTotais_{it}} = \alpha_1 \times \frac{1}{AtivosTotais_{it-1}} + \beta_1 \times \frac{\Delta R_t}{AtivosTotais_{it-1}} + \beta_2 \times \frac{PPE_{it}}{AtivosTotais_{it-1}} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

$AccrualsTotais_{it}$ - *Accruals* totais da empresa i, no período t

$AtivosTotais_{it}$ - Ativos totais da empresa i, no período t

ΔR_{it} - Variação das receitas líquidas da empresa i, no período t

PPE_{it} - Ativo imobilizado da empresa i, no período t

ε_{it} - Erro ou resíduos da regressão

α_1, β_1 e β_2 - parâmetros da regressão linear

3.1.5.2 Modelos Jones Modificado (1995)

O pressuposto no modelo de Jones (1991), é de que tanto a ΔR_{it} quanto o PPE são os componentes responsáveis por controlar os efeitos dos *accruals* não-discrecionários, sendo o termo de erro ou resíduo ε do modelo representativo dos *accruals* discrecionários (ou anormais). Para Dechow, Sloan e Sweeney (1995), no modelo modificado, assume-se que a variação nos créditos de curto prazo representa *accruals* discrecionários, sendo necessário um ajuste no modelo para aprimorar a capacidade de detecção da *proxy* de gerenciamento de resultado.

Segundo Paulo (2007), apesar do modelo Jones (1991) ser um dos mais usados para estimação de *accruals* anormais existe uma série de críticas sobre a sua capacidade de segregar os *accruals* anormais no contexto das companhias do setor privado, sendo uma das principais a suposição de que as receitas não poderiam ser manipuladas, o que justificaria o uso do modelo Jones Modificado (1995).

(Eq.03)

$$\frac{AccrualsTotais_{it}}{AtivosTotais_{it}} = \alpha_1 \times \frac{1}{AtivosTotais_{it-1}} + \beta_1 \times \frac{(\Delta R_{it} - \Delta CR_{it})}{AtivosTotais_{it-1}} + \beta_2 \times \frac{PPE_{it}}{AtivosTotais_{it-1}} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

$AccrualsTotais_{it}$ - *Accruals* totais da empresa i, no período t

$AtivosTotais_{it}$ - Ativos totais da empresa i, no período t

ΔR_{it} - Variação das receitas líquidas da empresa i, no período t

ΔCR_{it} - Variação dos créditos de curto prazo da empresa i, no período t

PPE_{it} - Ativo imobilizado da empresa i, no período t

ε_{it} - Erro ou resíduos da regressão

No entanto, segundo Arcas e Martí (2016), o modelo Jones Modificado ao estimar transversalmente os *accruals* esperados pode exagerar a magnitude dos mesmos e subestimar os *accruals* anormais, pois inclui a discrecionalidade média de todas as observações da amostra. No modelo modificado, assume-se que a variação nos créditos de curto prazo representa *accruals* discrecionários, aprimorando a capacidade de identificar práticas de gerenciamento.

3.1.5.3 Modelo Kang e Sivaramakrishnan (1995) – Modelo K-S

O Modelo Kang e Sivaramakrishnan (1995), doravante modelo K-S, cuja principal diferença em relação aos Modelos Jones (1991) e Jones Modificado (1995) é o de considerar a existência dos problemas de endogeneidade decorrentes da regressão de variáveis contábeis contra variáveis contábeis produzidas sob a mesma base normativa e a omissão de variáveis relevantes na captura dos efeitos dos *accruals* não-discrecionários e a inclusão do tratamento por Variáveis Instrumentais (VI) com o objetivo de reduzir ao máximo a correlação entre as

variáveis explanatórias e o termo de erro u do modelo. Com base no K-S os *accruals* discricionários são estimados com base na seguinte equação de regressão:

(Eq.04)

$$AT_{it} = \phi_0 + \phi_1(\delta_1 R_{it}) + \phi_2(\delta_2 D_{it}) + \phi_3(\delta_3 PPE_{it}) + \varepsilon_{it}$$

AT_{it} - *Accruals* totais da empresa i no período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$;

$\delta_1 = \frac{CR_{i,t-1}}{R_{i,t-1}}$, onde $CR_{i,t-1}$ é o saldo da conta duplicatas a receber (clientes) da empresa i no período $t-1$ e $R_{i,t-1}$ é a receita líquida da empresa i no período $t-1$

R_{it} - Receitas líquidas da empresa i no período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$;

$\delta_2 = \frac{INV_{i,t-1} + Desp_antec_{i,t-1} + CP_{i,t-1}}{D_{i,t-1}}$, onde $INV_{i,t-1}$ é o saldo da conta estoques da empresa i no período $t-1$, $Desp_antec_{i,t-1}$ é o saldo da conta despesa antecipada da empresa i no período $t-1$, $CP_{i,t-1}$ é o saldo das contas a pagar no curto prazo da empresa i no período $t-1$ e $D_{i,t-1}$ é o montante dos custos e despesas operacionais da empresa i no período $t-1$

D_{it} - Montante dos custos e despesas operacionais da empresa i no período t , excluídas as despesas com depreciação e amortização, ponderadas pelos ativos totais no final do período $t-1$;

$\delta_3 = \frac{Depr_{i,t-1}}{PPE_{i,t-1}}$, onde $Depr_{i,t-1}$ é o montante de despesas com depreciação e amortização da empresa i no período $t-1$ e $PPE_{i,t-1}$ é o saldo das contas do Ativo Imobilizado e Ativo Diferido (bruto) da empresa i no período $t-1$

PPE_{it} - Saldo das contas do Ativo Imobilizado e Ativo Diferido (bruto) da empresa i no período t , ponderadas pelos ativos totais no final do período $t-1$;

$\phi_0, \phi_1, \phi_2, \phi_3$ e ϕ_4 - coeficientes estimados pela equação de regressão.

ε_{it} - Erro da equação de regressão (resíduos) ou *Accruals* Discricionários estimados

A equação original do modelo K-S, busca enfrentar o problema de variáveis omitidas incorporando à equação o maior número de variáveis representativas de contas patrimoniais e de resultado das entidades empresariais com o objetivo de capturar ao máximo possível os efeitos dos *accruals* não-discricionários. Também incorpora à equação um conjunto de Variáveis Instrumentais (VI) construídas com base em saldos defasados dessas variáveis na tentativa de obter uma variável exógena relacionada à variável explanatória, mas independentes do termo de erro ε . Embora não seja possível validar com segurança a efetividade do tratamento aplicado para afastar completamente o problema de estimadores enviesados decorrentes da endogeneidade, resultados empíricos apontam a superioridade dos resultados obtidos pelo modelo K-S (1995) em relação ao Erro do Tipo I e ao poder preditivo com base no R-quadrado quando comparado ao Modelo Jones e Jones Modificado (Paulo, 2007).

3.1.6 Problemas na Especificação dos Modelos Clássicos

Segundo o estudo conduzido por Paulo (2007), listando 18 problemas mais frequentes de especificação dos modelos operacionais de detecção de *accruals* utilizados em estudos de gerenciamento de resultados, o modelo K-S (1995) apresenta o mesmo desempenho que os modelos Jones (1991) e Jones Modificado (1995) em 11 (onze) itens, inferior em apenas 01 (um) item e superior em 6 (seis) aspectos (conforme a Tabela 15). Nesse sentido, o estudo de Paulo (2007) sugere uma superioridade na especificação do modelo K-S (1995) em relação ao Jones (1991) e Jones Modificado (1995).

Tabela 15 - Síntese dos problemas de especificação do modelo de estimação dos *accruals*

Problemas de Especificação	Modelo Jones (1991)	Modelo Jones Modificado (1995)	Modelo K-S (1995)
P1. Controla adequadamente as mudanças dos <i>accruals</i> discricionários oriundas das condições econômicas?	Não	Não	Parcialmente
P2. Considera mudanças normais nas atividades operacionais decorrentes da sua atuação empresarial?	Parcialmente	Parcialmente	Sim
P3. Controla a variação dos preços ao longo do tempo?	Não	Não	Não
P4. Assume que os <i>accruals</i> não discricionários não são constantes ao longo do tempo?	Sim	Sim	Sim
P5. Considera as diferenças de estratégias e a estrutura das operações entre as empresas?	Parcialmente	Parcialmente	Sim
P6. A reversão natural dos <i>accruals</i> dos períodos anteriores é controlada?	Não	Não	Não
P7. Controla desempenhos extremos dos fluxos de caixa?	Não	Não	Não
P8. Controla desempenhos extremos dos resultados?	Não	Não	Não
P9. As variáveis utilizadas para controlar os fatores econômicos relevantes imunes à contaminação do próprio gerenciamento de resultados?	Não	Não	Não
P10. Controla os <i>accruals</i> discricionários relacionados à custos e despesas?	Não	Não	Sim
P11. Controla diretamente o tamanho da empresa?	Sim	Sim	Parcialmente
P12. O modelo tem intercepto?	Não	Não	Sim
P13. Considera que as receitas podem ser gerenciadas no momento do reconhecimento?	Não	Sim	Sim
P14. Não assume que todas as variações nas vendas a prazo são práticas de gerenciamento de resultado?	Não se aplica	Não	Não se aplica
P15. Considera os <i>accruals</i> que tem efeitos de longo prazo?	Não	Não	Não
P16. Controla resultados negativos?	Não	Não	Não
P17. Assume o pressuposto de que os <i>accruals</i> discricionários não são ortogonais aos não discricionários?	Não	Não	Não

P18. Controla o conservadorismo contábil no processo de mensuração de <i>accruals</i> ?	Não	Não	Não
--	-----	-----	-----

Fonte: Adaptado de Paulo (2007)

Paulo (2007), também conclui que o Modelo K-S (1995) apresenta um desempenho superior em relação aos demais modelos de detecção de *accruals* no contexto brasileiro. Trata-se de mais um argumento para adoção de variáveis do modelo K-S (1995) na proposição de um modelo de detecção de gerenciamento de resultados no contexto do setor público brasileiro.

3.1.7 Manipulações das atividades operacionais da empresa

Quando da presença de restrições ou riscos de regulação para realização de manipulação dos *accruals* (fiscalização de auditores e reguladores), administradores tendem a realizar a manipulação das informações contábeis através da realização de atividades operacionais reais. Segundo Paulo (2007), alguns exemplos desse tipo de manipulação são os seguintes:

- 1) Aumento de receitas via aceleração de processos de venda mediante a ampliação de descontos e redução das exigências para concessão de crédito;
- 2) Redução do reconhecimento das vendas realizadas mediante o retardamento da transferência de propriedade (adiamento das entregas);
- 3) Redução do custo dos produtos vendidos por meio de produção excessiva para obtenção de ganhos de escala; e
- 4) Redução de gastos com pesquisa e desenvolvimento, treinamento de pessoal dentre outros.

Martinez (2001), inclui nesse rol as operações de vendas de ativos das companhias. No entanto, segundo Paulo (2007) manipulações de atividades reais tem o potencial de afetar negativamente o valor da empresa, em razão dos possíveis efeitos sobre fluxos de caixa futuros e por essa razão não são as práticas preferenciais pelos administradores.

3.1.8 Manipulação classificatória dos elementos das demonstrações contábeis.

Por fim, administradores podem se engajar em manipulações decorrentes de reclassificação de elementos das demonstrações contábeis, impactando a mensuração dos ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas e despesas prejudicando a análise de índices econômico-financeiros (Paulo, 2007).

3.2 Gerenciamento de Resultados no Setor Público

Segundo Bisogno e Donatella (2022), existem três correntes de literatura sobre gerenciamento de resultado no setor público: 1) Estudos sobre governos centrais estão

enquadrados como de nível macro e tem como base teórica a literatura econômica; 2) Estudos sobre governos regionais, locais e outras entidades que operam sob a autoridade destes; e 3) Estudos sobre companhias sob controle estatal (híbrido dos estudos do setor privado e público). Sendo que as duas últimas estão enquadradas como de nível micro e tem como base teórica a literatura contábil.

As questões levantadas por Martinez (2001), sobre gerenciamento de resultados, apesar de concebidas dentro do contexto do mercado de capitais, também ganham relevância quando aplicadas no ambiente do setor público em razão do movimento de reformas contábeis propostas pela NPFM com a adoção do RCA e da implementação das IPSAS em escala global. Isso se justifica em razão da ampliação, da relevância e do impacto dos julgamentos e das consequentes acumulações (*accruals*) discricionárias nos relatórios contábeis do setor público. As mesmas questões sobre gerenciamento dos resultados podem ser refeitas com poucos ajustes no escopo relacionadas ao contexto e agentes envolvidos.

Tabela 16 - Questões tradicionais de pesquisa sobre o gerenciamento de resultados adaptadas ao setor público

Principais Questões	
Q1. Há?	Está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis nas entidades do setor público? Quem está praticando e em que magnitude?
Q2. Por quê?	Por que os resultados contábeis do setor público são gerenciados? Qual é o incentivo para os gestores públicos gerenciarem os resultados? Onde os gestores públicos acham motivação para “gerenciar” os resultados?
Q3. Como?	Como os gestores públicos manipulam resultados? Quais componentes da demonstração financeira são usados para “gerenciar”?
Q4. Quais são os efeitos?	Quais são as consequências deste comportamento no setor público?

Fonte: Adaptado de Martinez (2001, p. 38)

Com base na Tabela 16, é possível estruturar um quadro geral para sistematizar os principais resultados da literatura sobre o gerenciamento de resultados no setor público no âmbito dos governos centrais, regionais e locais e nas companhias sob controle estatal e demais entidades do setor públicos nos mesmos parâmetros utilizados por Bisogno e Donatella (2022). Com base nessa sistematização é possível identificar os avanços da literatura do setor público sobre gerenciamento de resultados para responder: 1) Se há gerenciamento de resultados? 2)

Por que os resultados são gerenciados? 3) Como os resultados são gerenciados? e 4) Quais são os efeitos do gerenciamento?

Com base nas questões levantadas e no trabalho de Bisogno e Donatella (2022), foi realizada uma revisão sistemática da literatura sobre gerenciamento de resultados no setor público em consultas realizadas nas bases *Scopus* e *Web of Science*. Foi realizada uma busca por títulos, resumos e palavras-chave utilizando-se os seguintes termos: "earnings management" OR "creative accounting" OR "accounting manipulation" OR "financial performance adjustments" OR "financial reporting quality" OR "accruals quality" OR "opportunistic financial reporting" OR "surplus-deficit-management" AND "public sector" OR "public-sector" OR "public administration" OR "government" OR "municipalit*". A pesquisa retornou um total de 659 artigos, sendo 301 na base *Scopus* e 358 na *Web of Science*. Quando aplicados os filtros de área *Business, Management and Accounting; Economics, Econometrics and Finance*; AND *Social Science* para base *Scopus* e *Business Economics OR Public Administration OR Government Law* para a base *Web of Science* obteve-se um total de 611 artigos, sendo 282 na base *Scopus* e 329 na *Web of Science*. Desse total, artigos e revisões de literatura publicados em periódicos em língua inglesa totalizaram 550 trabalhos, sendo 252 na base *Scopus* e 298 na *Web of Science*.

Sobre esses 550 trabalhos foi realizado um processo de leitura flutuante nos títulos, resumos e palavras-chave para verificar sua pertinência em relação à temática analisada e a eliminação dos trabalhos que não guardassem relação com o tema. Ao todo foram eliminados 131 trabalhos da base *Scopus* e 233 da *Web of Science*, restando um total de 186 trabalhos pertinentes ao tema, sendo 121 na base *Scopus* e 65 na *Web of Science*. Por fim, realizou-se a consolidação dos trabalhos contidos em ambas as bases e eliminadas as duplicidades e trabalhos indisponíveis para *download* chegando ao número final de 138 referências.

Após a fase de coleta e filtragem foi realizada a leitura mais profunda, seguida da classificação dos artigos conforme as categorias propostas por Bisogno e Donatella (2022):

Tabela 17 - Categorização dos artigos sobre gerenciamento de resultados no setor público

Categoria	Quantidade	(%)
(A) Foco na Jurisdição e Organização	68	100
(A1) Governo central	11	16,1
(A2) Governo regional/estado	5	7,3
(A3) Governo local	20	29,4
(A4) Companhias estatais	15	22,0

(A5) Outros	17	25
(B) Continente da Pesquisa	63	100
(B1) África	1	1,6
(B2) América	3	4,8
(B3) Ásia	17	27,0
(B4) Europa	38	60,3
(B5) Oceania	1	1,6
(B6) Internacional	3	4,8
(C) Foco da Literatura	68	100
(C1) Manipulação orçamentária	9	13,2
(C2) Manipulação das demonstrações financeiras	42	61,8
(C3) Auditoria	3	4,4
(C4) Conformidade às normas e regulações	7	10,3
(C5) Outros	7	10,3
(D) Tipo de Gerenciamento de Resultado (GR)	68	100
(D1) Gerenciamento de Resultados por operações reais	24	35,3
(D2) Gerenciamento de Resultados por <i>accruals</i>	35	51,5
(D3) Ambos	9	13,2
(E) Sistema Contábil	69	100
(E1) Regime de Caixa	8	11,6
(E2) Regime de caixa/competência modificado	1	1,4
(E3) Regime de competência	45	65,2
(E4) Dados estatísticos nacionais	5	7,2
(E5) Híbrido	10	14,5
(F) Métodos de Pesquisa	68	100
(F1) Empírico quantitativo	63	92,6
(F2) Levantamento de dados/entrevistas e outros	3	4,4
(F3) Conceituais	0	0,0
(F4) Normativos	1	1,5
(F5) Revisão da literatura	1	1,5
(G) Contribuições e implicações	-	-
(H) Estrutura Teórica	-	-
(I) Acadêmicas e Práticas	-	-

Fonte: Adaptado de Bisogno e Donatella (2022)

Como resultado, foram selecionados 69 artigos que versam diretamente sobre gerenciamento de resultados no setor público e que serviram de base para análise do estado da arte e da identificação da lacuna de pesquisa. Posteriormente foram incluídos mais três trabalhos referentes à temática publicados a partir do ano de 2024, totalizando assim **72 artigos**.

3.2.1 Gerenciamento de Resultados nos Governos Centrais

Estudos sobre governos centrais estão enquadrados como de nível macro e tem como base teórica a literatura econômica. Os entes nacionais ou governos centrais precisam manter seus indicadores contábeis e fiscais aderentes às metas de organizações internacionais de crédito

como o Banco Mundial - BM, o Fundo Monetário Internacional-FMI e ou de blocos econômicos regionais como por exemplo a União Europeia -EU.

Tabela 18 - Estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos centrais

Questões	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Questões sobre Gerenciamento x Literatura										
Q1. Há gerenciamento de resultados?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Q2. Por que os resultados são gerenciados?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Q3. Como os resultados são gerenciados?		+			+	+				+
Q4. Quais são os efeitos do gerenciamento?			+							
<i>Onde: Q1 - Está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis nas entidades do setor público? Quem está praticando e em que magnitude? Q2 - Por que os resultados contábeis do setor público são gerenciados? Qual é o incentivo para os gestores públicos gerenciarem os resultados? Onde os gestores públicos acham motivação para “gerenciar” os resultados? Q3 - Como os gestores públicos manipulam resultados? Quais componentes da demonstração financeira são usados para “gerenciar”? Q4 - Quais são as consequências deste comportamento no setor público?</i>										
<i>Onde: (1) Milesi-Ferretti e Moriyama (2006); (2) von Hagen e Wolff (2006); (3) Benito et al. (2008); (4) Jorge et al. (2014); (5) Ozkaya (2014); (6) Ozkaya (2014)*; (7) Ademmer e Dreher (2016); (8) Dafflon e Rossi (2016); (9) Reischmann (2016); (10) Maltritz e Wüste (2020).</i>										

Fonte: Elaboração Própria

De forma geral, os estudos confirmam a existência de gerenciamento resultados nos governos centrais e sugerem que objetivo dessa manipulação é a aderência à parâmetros fiscais de organismos internacionais e blocos econômicos (Benito et al., 2008; Dafflon & Rossi, 2016; Maltritz & Wüste, 2020; Milesi-Ferretti & Moriyama, 2006; von Hagen & Wolff, 2006) ou à busca pela melhoria de indicadores de resultado fiscal e orçamentário associados a fatores de natureza legal ou política internos (Ademmer & Dreher, 2016; Jorge et al., 2014; Ozkaya, 2014; Ozkaya, 2014; Reischmann, 2016). A presença de ciclos político-orçamentários também incentiva as práticas de gerenciamento e manipulação de resultados com vistas à obtenção de êxito eleitoral do incumbente (Reischmann, 2016).

Os resultados desses estudos apontam predominância na utilização de técnicas de gerenciamento/manipulação por meio de operações reais, destacando-se operações denominadas de *stock-flow-adjustments* nas quais ocorre a manipulação dos déficits periódicos e do estoque de dívida acumulada para encobrir o nível real de endividamento público (von Hagen & Wolff, 2006; Maltritz & Wüste, 2020; Ozkaya, 2014; Ozkaya, 2014). Sobre as consequências do gerenciamento destaca-se as distorções das demonstrações contábeis (Benito et al., 2008) e aumento do prêmio de risco se os mercados financeiros não tiverem certeza sobre a verdadeira extensão da manipulação realizada, mas que transparência fiscal é capaz de reduzir o prêmio de risco (Bernoth & Wolff, 2008).

3.2.2 Gerenciamento de Resultados nos Governos Regionais, Locais e Outras Entidades do Setor Público

3.2.2.1. Gerenciamento de Resultados nos Governos Regionais

As investigações sobre gerenciamento de resultados nos governos regionais ou estaduais tem como cenário os entes subnacionais, uma esfera de poder imediatamente inferior ao governo central (estados, províncias, *cantons* dentre outros). Apesar da relevância político-econômica dessas unidades o volume de pesquisas é inferior à encontrada na categoria das companhias sob controle estatal e de governos locais (municípios).

Tabela 19 - Estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos regionais

Questões	1	2	3	4	5
Questões sobre Gerenciamento x Literatura					
Q1. Há gerenciamento de resultados?	+	+	+	+	+
Q2. Por que os resultados são gerenciados?	+		+	+	
Q3. Como os resultados são gerenciados?	+		+	+	+
Q4. Quais são os efeitos do gerenciamento?					
<i>Onde: Q1 - Está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis nas entidades do setor público? Quem está praticando e em que magnitude? Q2 - Por que os resultados contábeis do setor público são gerenciados? Qual é o incentivo para os gestores públicos gerenciarem os resultados? Onde os gestores públicos acham motivação para “gerenciar” os resultados? Q3 - Como os gestores públicos manipulam resultados? Quais componentes da demonstração financeira são usados para “gerenciar”? Q4 - Quais são as consequências deste comportamento no setor público?</i>					
<i>Onde: (1) Melo et al. (2014) (2) Kalgin (2016); (3) Clémenceau e Soguel (2017); (4) Clémenceau e Soguel, 2018 (5) Lyu et al. (2018)</i>					

Fonte: Elaboração Própria

Os resultados desta linha sugerem que o estresse fiscal motiva as práticas de gerenciamento e que o nível de competição política e o grau de autonomia política dos órgãos de fiscalização explicam a extensão do gerenciamento de resultados e da contabilidade criativa nos governos estaduais brasileiros (Melo et al., 2014). Dentre as práticas utilizadas para a manipulação de demonstrativos contábeis pelos governos regionais, destacam-se o gerenciamento por operações reais (Lyu et al., 2018) e por meio de *accruals* (Clémenceau & Soguel, 2017; Clémenceau & Soguel, 2018). Também foram identificadas práticas de manipulação de dados estatísticos de indicadores econômicos e sociais (Kalgin, 2016).

3.2.2.2 Gerenciamento de Resultados nos Governos Locais

Ainda na perspectiva do nível micro de investigações sobre gerenciamento de resultados, destaca-se a relevância das pesquisas conduzidas nos governos locais municipais focando na manipulação dos orçamentos públicos com base em operações reais (Anessi-Pessina & Sicilia, 2020; Parkinson, 1986; Smith, 1988) e dos demonstrativos contábeis por meio do gerenciamento de *accruals* discricionários agregados (Beck, 2018; Cohen & Malkogianni, 2021; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020) e discricionários específicos (Arcas & Martí, 2016; Donatella, 2020; Drew,

2018; Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007) evidenciando o impacto da adoção do RCA na produção de informações destes entes conforme as tabelas 20A e 20B.

Tabela 20 (A) - Estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos locais

Questões	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Questões sobre Gerenciamento x Literatura										
Q1. Há gerenciamento de resultados?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Q2. Por que os resultados são gerenciados?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Q3. Como os resultados são gerenciados?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Q4. Quais são os efeitos do gerenciamento?			+							
<i>Onde: Q1 - Está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis nas entidades do setor público? Quem está praticando e em que magnitude? Q2 - Por que os resultados contábeis do setor público são gerenciados? Qual é o incentivo para os gestores públicos gerenciarem os resultados? Onde os gestores públicos acham motivação para “gerenciar” os resultados? Q3 - Como os gestores públicos manipulam resultados? Quais componentes da demonstração financeira são usados para “gerenciar”? Q4 - Quais são as consequências deste comportamento no setor público?</i>										
<i>Onde: (1) Parkinson (1986); (2) Smith (1988); (3) Stalebrink (2007); (4) Falkman e Tagesson (2008); (5) Pilcher e Van Der Zahn (2010); (6) Pilcher (2011); (7) Ferreira et al. (2013); (8) Arcas e Martí (2016); (9) Beck (2018); (10) Drew, 2018.</i>										

Fonte: Elaboração Própria

Tabela 20 (B) - Estudos sobre gerenciamento de resultados nos governos locais

Questões	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Questões sobre Gerenciamento x Literatura										
Q1. Há gerenciamento de resultados?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Q2. Por que os resultados são gerenciados?	+	+	+	+	+	+		+	+	+
Q3. Como os resultados são gerenciados?	+	+	+	+	+	+		+	+	+
Q4. Quais são os efeitos do gerenciamento?							+	+	+	+
<i>Onde: Q1 - Está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis nas entidades do setor público? Quem está praticando e em que magnitude? Q2 - Por que os resultados contábeis do setor público são gerenciados? Qual é o incentivo para os gestores públicos gerenciarem os resultados? Onde os gestores públicos acham motivação para “gerenciar” os resultados? Q3 - Como os gestores públicos manipulam resultados? Quais componentes da demonstração financeira são usados para “gerenciar”? Q4 - Quais são as consequências deste comportamento no setor público?</i>										
<i>Onde: (1) Cohen et al. (2019); (2) Anessi-Pessina e Sicilia; (2020); (3) Donatella (2020); (4) Ferreira et al. (2020); (5) Cohen e Malkogianni (2021) (6) Costa & Leão (2021) (7) Vinnari e Näsi (2008) (8) Araújo et al 2024; (9) Oliveira (2024) (10) Petacchi et al. (2011);</i>										

Fonte: Elaboração Própria

Segundo Falkman e Tagesson (2008), sob forte influência do movimento da NPM com o argumento de aumentar a eficiência e promover a transparência e a *accountability* governamental, os municípios suecos foram pioneiros na implantação do RCA no setor público na década de 80 por meio de uma regulamentação que instituiu o modelo contábil Kf/Lf-86, normatizado e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Contabilidade, com o objetivo suprimir a contabilidade criativa e aumentar a harmonização e a comparabilidade das informações contábeis. Falkman e Tagesson (2008), concluíram que apesar da harmonização almejada com a reforma, as diferenças entre os preparadores faziam com que os grandes municípios apresentassem informações de melhor qualidade (mais aderentes às normas) e que a qualidade da auditoria a que eram submetidos esses municípios também afetava a conformidade contábil municipal.

Posteriormente, uma das primeiras investigações sobre a utilização de *accruals* discricionários específicos para gerenciar resultados de governos locais foi conduzida por Stalebrink (2007), nesses mesmos municípios suecos. Identificou-se que entre os anos fiscais de 2000 e 2004 os municípios se utilizaram dos *accruals* discricionários decorrentes de despesas de depreciação, reavaliação e baixa de ativos com as finalidades de gerar pequenos excedentes (*superávits*) e para promover *Big-baths* nas contas públicas, descarregando despesas represadas nos períodos com previsão de grandes déficits ou de elevadas receitas. Stalebrink (2007), constatou, na verdade, um efeito negativo na transparência e na *accountability* governamental prometida na reforma da contabilidade municipal sueca de 1986.

Conduzindo uma investigação nos governos locais australianos Pilcher e Van Der Zahn (2010), detectaram a utilização de práticas de gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários específicos. Eles encontraram uma relação estatística direta entre a depreciação ³ inesperada absoluta e as receitas do governo local, permitindo a manutenção de um resultado fiscal zero (*break-even income*) ou próximo de zero (*near brake-even income*) durante o período analisado. Os resultados sugerem que existe uma maior predisposição dos gestores para reconhecer encargos de depreciação na presença de grandes déficits ou superávits com a finalidade de ajustar o desempenho financeiro. Sugerem também que assim como os executivos do setor privado, os gestores públicos também preferem manipular *accruals* discricionários em detrimento da realização de operações reais para atingir metas específicas de desempenho.

A investigação conduzida por Pilcher (2011), promove um exame mais detalhado sobre as práticas de gerenciamento de resultado nos governos locais por meio da detecção de *accruals* específicos inesperados, utilizando-se da abordagem modificada de Marquardt e Wiedman (2004), Pilcher (2011) identifica que os governos locais utilizam diferentes *accruals* específicos para gerenciar resultados em razão das diferentes características fiscais e *stakeholders* as quais estão submetidos, e que as principais contas utilizadas para o gerenciamento são as contas a receber, estoques, contas a pagar e depreciação.

Conduzindo um estudo sobre os incentivos dos executivos do setor público que integram os conselhos dos governos locais australianos para manipular as contas de depreciação de modo

³ A razão para selecionar a depreciação é porque os ativos depreciáveis (ou seja, ativos fixos tangíveis) formam a maior parte dominante do balanço de um governo local. Se tentar ajustar o desempenho financeiro de qualquer maneira significativa (e detectável), a gestão do governo local provavelmente se concentrará na conta de depreciação. Pilcher & Van Der Zahn (2010, p. 301)

à melhorar o desempenho em três dos sete indicadores do programa *Fit for the Future* - FFTF, Drew (2018) contribui com os estudos de detecção de *accruals* discricionários específicos relacionados à depreciação melhorando a acurácia modelo de Marquardt e Wiedman (2004) utilizado por Pilcher e Van Der Zahn (2010) ao realizar uma modificação que exclui os ativos não depreciáveis e passar a realizar o cálculo da depreciação não esperada por classe de ativos.

Na mesma linha de investigação de detecção de *accruals* específicos Arcas e Martí (2016) conduziram um estudo nos governos locais australianos e detectaram que as despesas de depreciação e *impairment* decorrentes de ativos fixos foram os itens mais utilizados para promover o gerenciamento de resultados e que em aderência ao conservadorismo contábil governos locais com maior nível de alavancagem foram os que utilizaram mais políticas contábeis de *income-decreasing*.

Na investigação conduzida por Ferreira et al. (2013), nos municípios portugueses, o foco passa a ser nos incentivos para a prática de gerenciamento de resultados nos governos locais. Ancorado na teoria da agência e da escolha pública o estudo utiliza tanto o modelo de Jones (1991), para detectar a presença de *accruals* discricionários agregados como também o modelo de Burgstahler e Dichev (1997), para testar anomalias na distribuição de frequência dos resultados e, dentre outros achados, concluem que os incumbentes dos governos locais gerenciam *accruals* discricionários para reportar resultados positivos (superávits) próximos a zero, sinalizando competência no equilíbrio das contas e ocultar os déficits decorrentes do incremento dos gastos públicos realizados para maximizar o número de votos durante a disputa eleitoral em aderência à teoria dos ciclos político-orçamentários.

Segundo Cohen et al. (2019), os governos locais da Grécia e da Itália se engajam em processos de gerenciamento de resultados para reportar resultados positivos (superávits) próximos a zero em detrimento de déficits (sinalizando desequilíbrio) ou grande superávit (sinalizando excesso de taxaço e despertar cobranças de mais serviços públicos) em razão dos ciclos político-orçamentários. Este gerenciamento ocorre com maior intensidade nos anos pré-eleitorais pelos incumbentes que buscam reeleição.

Estes resultados foram confirmados por Cohen e Malkogianni (2021), ao encontrarem uma relação entre a intensidade do gerenciamento do resultado com endividamento, liquidez e taxas de eficiência dos municípios gregos nos períodos pré-eleitorais. Segundo Beck (2018), a emissão de títulos de dívida pelos governos locais também influencia significativamente a prática de gerenciamento *accruals* discricionários por parte dos gestores com o objetivo de atingir o *brake-even income* ou resultados positivos próximos a zero tanto no conjunto de

demonstrações elaborados com base no *modified-accrual* quanto no conjunto *full-accrual accounting* exigidos pelo *Governmental Accounting Standards Board* - GASB para os governos locais americanos.

Em uma extensão dos achados do estudo de Ferreira et al. (2013), um novo estudo conduzido nos municípios portugueses por Ferreira et al. (2020), avançam no sentido de indicar que quanto maior a competição política nas disputas eleitorais, maior a predisposição dos incumbentes para gerenciar *accruals* discricionários no período pré-eleitoral para sinalizar competência por meio do equilíbrio fiscal.

A influência da competição política no gerenciamento de *accruals* discricionários também é confirmado por Donatella (2020), nos municípios suecos, mas diferente de Ferreira et al. (2013) em razão da detecção por meio de *accruals* específicos tais como: provisões, amortização, depreciação e *impairment* de ativos fixos. Outra diferença está na métrica de captação da competição política, que toma como *proxy* do grau de competição o número de mudanças de governo interagindo com a relação de assentos legislativos entre os partidos que compõem a coalisão governista e os partidos de oposição e não de todos os partidos. Sobre os efeitos do gerenciamento de resultados Vinnari e Näsi (2008) apontam os prejuízos à transparência e a *accountability*.

No Brasil, Costa e Leão (2021), investigaram a relação entre gerenciamento de *accruals* discricionários agregados e o ciclos político-orçamentários nos municípios brasileiros entre 2013 e 2016 (estágio inicial da adoção). Em aderência aos achados de Ferreira et al. (2013) foi identificado um maior volume de gerenciamento de resultados através do reporte de pequenos resultados positivos (superávits) próximos a zero no período pré-eleitoral e a influência da variável da competição política na intensidade desses gerenciamentos.

3.2.2.3 Gerenciamento de Resultados em Outras Entidades Governamentais

Na categoria de outras entidades governamentais subordinadas aos governos centrais, regionais e locais, estudos sobre gerenciamento de resultado foram conduzidos em entidades do sistema público de saúde (Anagnostopoulou & Stavropoulou, 2021; Greenwood & Zhan, 2019; Greenwood et al., 2017; Malkogianni & Cohen, 2022), agências governamentais (Arcas-Pellicer, 2022; Capalbo et al., 2021; Pina et al., 2012), fundos soberanos (Godsell, 2022), fundos de pensão (Eaton & Nofsinger, 2004) e universidades (Greenwood & Tao, 2021).

Onde: **Q1** - Está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis nas entidades do setor público? Quem está praticando e em que magnitude? **Q2** - Por que os resultados contábeis do setor público são gerenciados? Qual é o incentivo para os gestores públicos gerenciarem os resultados? Onde os gestores públicos acham motivação para “gerenciar” os resultados? **Q3** - Como os gestores públicos manipulam resultados? Quais componentes da demonstração financeira são usados para “gerenciar”? **Q4** - Quais são as consequências deste comportamento no setor público?

Onde: (1) Wang e Yung (2011); (2) Capalbo et al. (2014) (3) Chen et al. (2014); (4) Gaio e Pinto (2018) (5) Yu et al. (2019); (6) Rahman et al. (2019); (7) Bem e Attia (2020); (8) Sayidah et al.(2020); (9) Serra Coelho (2022); (10) Zuo et al. (2022).

Fonte: Elaboração Própria

Nos estudos analisados, foram levantadas evidências de que um dos incentivos dos executivos para a manipulação dos resultados é o acúmulo de benefícios e outras vantagens (Sayidah et al., 2020; Zuo et al., 2022), em aderência às motivações contratuais típicas da teoria positiva da contabilidade para explicar os incentivos presentes nas companhias privadas. Com relação à modalidade de gerenciamento dos resultados, foi identificado que estas companhias o fazem tanto por meio do gerenciamento de *accruals* (Capalbo et al., 2014; Chen et al., 2014; Gaio & Pinto, 2018; Serra Coelho, 2022; Wang & Yung, 2011) como por meio de operações reais (Bem & Attia, 2020; Yu et al., 2019). Os resultados sugerem que estas companhias respondem tanto a incentivos do setor público como do setor privado e se utilizam das mesmas práticas de gerenciamento.

É cada vez maior, também, o número de estudos sobre gerenciamento de resultados e contabilidade criativa nas *government linked companies* – GLCs e *politically-connected firms*, companhias que apesar de não serem formalmente controladas pelo estado possuem vínculos políticos, financeiros ou familiares com agentes públicos (Alhadab et al., 2021; Chen et al., 2008; Mohamad et al., 2012; Rahman et al., 2012; Yen et al., 2007). O foco desses estudos também está concentrado nas manipulações dos demonstrativos contábeis, embora exista um maior equilíbrio em relação ao tipo de manipulação (*accruals* e operações reais) efetuada.

3.2.4 Incentivos para o Gerenciamento de Resultados no Setor Público

Com base na literatura analisada, os principais incentivos para o gerenciamento de resultados no setor público podem ser consolidados nos seguintes itens:

1. Incentivos relacionados a Metas e Parâmetros Fiscais

- Aderência a Parâmetros Fiscais: Busca por alinhamento de seus indicadores contábeis e fiscais com as metas de organizações internacionais de crédito (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) ou de blocos econômicos regionais (como a União Europeia). Estudos que apoiam essa motivação incluem os de Benito et al. (2008), Dafflon e Rossi (2016), Maltritz e Wüste (2020), Milesi-Ferretti e Moriyama (2006) e von Hagen e Wolff (2006).

- **Melhoria de Indicadores Internos:** A busca pela melhoria de indicadores de resultado fiscal e orçamentário está associada a fatores legais ou políticos internos. Os estudos de Ademmer e Dreher (2016), Jorge et al. (2014), Ozkaya (2014) e Reischmann (2016) apoiam essa conclusão.
- **Estresse Fiscal:** O estresse fiscal motiva as práticas de gerenciamento. Este incentivo é corroborado por estudos como o de Melo et al. (2014).

2. Incentivos de Natureza Político-Orçamentária

Segundo a Teoria dos Ciclos Políticos Orçamentários (TCPO) os incumbentes são motivados pela maximização de votos e, para isso, enviesam a política fiscal e promovem gastos públicos facilmente identificáveis pelos eleitores (Downs, 1957; Rogoff, 1990). Essa prática promove uma assimetria informacional temporária também denominada de “miopia eleitoral” com o objetivo de sinalizar competência para aumentar a probabilidade de êxito eleitoral. Para Brender e Drazen (2013), os efeitos desses gastos realizados no período que antecede as eleições terão impactos orçamentários e patrimoniais no resultado do exercício em que ocorre o pleito eleitoral.

No entanto, os períodos eleitorais que coincidem com o último ano de gestão do incumbente são alvo de restrições fiscais com o objetivo de inibir esse comportamento. Nesse contexto, a manipulação de *accruals* emerge como uma estratégia para contornar as restrições fiscais sem impactar a probabilidade de sucesso eleitoral. Estudos sobre governos locais revelam um padrão de gerenciamento de resultados que coincide com os períodos eleitorais, onde os *accruals* discricionários e os ajustes orçamentários tendem a aumentar no período que antecede o pleito.

Tabela 23 - Estudos sobre ciclos político-orçamentários e gerenciamento de resultados nos governos locais

Estudo	Período	Tipo de Manipulação	Efeitos
Costa e Leão (2021) Brasil	Pré-Eleitoral	Gerenciamento de <i>accruals</i> discricionários	Reporte de pequenos superávits próximos de zero.
Cohen et al. (2019) Grécia e Itália	Pré-Eleitoral	Gerenciamento de <i>accruals</i> discricionários	Maiores níveis de gerenciamento de resultado decorrentes de reeleição do incumbente.

Petacchi et al. (2011) Estados Unidos	Ano Eleitoral	Operações Reais	Redução dos passivos reportados.
Ferreira et al. (2013) Portugal	Pré-Eleitoral	Gerenciamento de <i>accruals</i> discricionários	Reporte de pequenos superávits próximos de zero.
Ferreira et al. (2020) Portugal	Pré-Eleitoral	Gerenciamento de <i>accruals</i> discricionários	Reporte de pequenos superávits próximos de zero em cenários de alta competição política.
Araújo et al. (2024) Brasil	Pré-Eleitoral	Gerenciamento de <i>accruals</i> discricionários orçamentários	Incremento de <i>accruals</i> discricionários orçamentários.

Fonte: Elaboração Própria (2025)

Estudos conduzidos no Brasil, Portugal, Grécia e Itália indicam que os *accruals* discricionários são mais elevados antes da eleição, sendo que os processos eleitorais nos quais está em jogo a reeleição dos incumbentes está associada a uma manipulação mais intensa de *accruals* (Ferreira et al., 2013; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021). Outros estudos documentam ainda uma redução de passivos reportados em anos eleitorais (Petacchi et al., 2011), ou um incremento de *accruals* discricionários orçamentários no período pré-eleitoral (Araújo et al., 2024).

A competição política, por sua vez, interage com o calendário eleitoral e pode tanto mitigar quanto amplificar essas práticas. Costa e Leão (2021), apontam que uma forte competição política pode reduzir o gerenciamento de resultados no período pré-eleitoral, enquanto outras pesquisas em Portugal observaram que a alta competição aumenta a tendência a evitar perdas ou a reportar pequenos superávits (Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020 Donatella, 2020).

Tabela 24 - Estudos sobre competição política e gerenciamento de resultados nos governos locais

Estudo	Nível de Competição Política	Tipo de Manipulação	Efeitos
Costa e Leão (2021) Brasil	Forte x Fraca	Gerenciamento de <i>accruals</i> discricionários	Forte competição política reduz o gerenciamento de resultados no período pré-eleitoral.
Ferreira et al. (2013) Portugal	Forte x Fraca	Gerenciamento de <i>accruals</i> discricionários	Forte competição política aumenta a tendência evitar perdas e reportar pequenos superávits próximos de zero.
Ferreira et al. (2020) Portugal	Forte	Gerenciamento de <i>accruals</i> discricionários	Forte competição política aumenta a tendência evitar perdas e reportar pequenos superávits próximos de zero.
Donatella (2020) Suécia	Forte x Fraca	Gerenciamento de <i>accruals</i> específicos (provisões, amortização, depreciação e impairment de ativos fixos)	Forte competição política gera incentivos à manipulação de <i>accruals</i> específicos.

Fonte: Elaboração Própria (2025)

Em conjunto, esses estudos demonstram que tanto os ciclos eleitorais quanto a competição política atuam como incentivos para o gerenciamento e manipulação de resultados nos governos locais.

3. Incentivos Relacionados a Resultados e Desempenho

- **Manutenção de Resultado Equilibrado:** Gestores gerenciam *accruals* discricionários para reportar resultados positivos (superávits) próximos a zero. O objetivo é sinalizar competência no equilíbrio das contas e ocultar déficits, além de evitar grandes superávits que poderiam despertar cobranças da sociedade por mais serviços ou menos impostos. Estudos como os de Stalebrink (2007), Ferreira et al. (2013) e Cohen et al. (2019) apoiam essa conclusão.
- **Atingir Metas Financeiras:** Outras entidades governamentais podem gerenciar resultados por meio de *accruals* discricionários para atingir suas metas financeiras.

Estudos de Greenwood et al. (2017), Greenwood e Tao (2021) e Malkogianni e Cohen (2022) sugerem que esses gestores se engajam em manipulação para obter pequenos superávits em torno de zero. Fundos soberanos que enfrentam restrições financeiras são mais propensos a ter premissas contábeis otimistas e podem gerenciar resultados para atingir metas financeiras.

- **Obtenção de Benefícios Pessoais:** Em empresas estatais, os executivos podem ser incentivados a manipular resultados para o acúmulo de benefícios e outras vantagens, o que se alinha com as motivações contratuais típicas do setor privado. Estudos de Sayidah et al. (2020) e Zuo et al. (2022) apoiam essa motivação.

3.2.5 Variáveis Típicas dos Modelos Desenvolvidos para o Setor Público

3.2.5.1 *Accruals* Totais e *Accruals* Totais Abrangentes

Nas pesquisas sobre gerenciamento de resultados do setor privado, a estimação dos *accruals* operacionais totais (AT_{it}) pode ser obtida diretamente pela diferença entre o resultado patrimonial e o fluxo de caixa operacional – FCO obtido na Demonstração do Fluxo de Caixa – DFC ou de forma indireta através da **abordagem do balanço**. Ocorre que apesar da obrigatoriedade da elaboração e publicação da DFC pelos municípios, ela não é disponibilizada no conjunto das DCA's obtidas no repositório SICONFI da STN e nem em outros repositórios oficiais de informações contábeis financeiras (ex. tribunais de contas estaduais) tornando sua obtenção um desafio considerável na medida em que para se obter uma medida confiável pelo método direto seria necessária a elaboração das DFCs de todos os municípios.

Em razão dessa limitação a estimação dos *accruals* operacionais totais (AT_{it}) pode ser realizada indiretamente pela abordagem do balanço. Esta metodologia de apuração apresenta uma ampla aceitação e utilização como técnica de estimação (Paulo, 2017). Na abordagem do balanço a variável AT_{it} é apurada com base nas contas do balanço patrimonial utilizando-se a fórmula abaixo:

(Eq.05)

$$AT_{it} = [(\Delta AC_{it} - \Delta Disp_{it}) - (\Delta PC_{it} - \Delta DIV_{it}) - Deprec_{it}]$$

AT_{it} - *Accruals* totais do município i no período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$;

ΔAC_{it} - Variação do ativo circulante do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

$\Delta Disp_{it}$ - Variação do caixa do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

ΔPC_{it} - Variação do passivo circulante do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

ΔDIV_{it} - Variação da dívida com empréstimos e financiamentos do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

$Deprec_{it}$ - Total das variações patrimoniais diminutivas com depreciação, amortização e exaustão do município i no período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$

Apesar da sua ampla utilização e validade este modelo apresenta limitações consideráveis quando aplicada aos municípios brasileiros. Essas limitações podem levar a divergências substanciais em comparação com o método direto (Resultado Patrimonial - Fluxo de Caixa Operacional), que é conceitualmente mais abrangente, tais como:

1. Escopo Reduzido:

- **Foco no Circulante:** A versão mais comum e simplificada do método do balanço foca quase que exclusivamente nas variações de ativo circulante operacional e passivo circulante operacional. Isso ignora as variações em contas de ativo não circulante (como imobilizado, intangível, investimentos de longo prazo) e passivo não circulante (como provisões de longo prazo e outras obrigações não financeiras).
- **Impacto de Transações de Longo Prazo:** Municípios possuem muitos ativos de infraestrutura (ruas, pontes, edifícios) e grandes dívidas, transações como a venda de um terreno, a reavaliação de um imóvel público, a constituição de grandes provisões para litígios futuros ou alterações em passivos previdenciários de longo prazo impactam drasticamente o resultado patrimonial, mas não são capturadas pelas variações de curto prazo do balanço.

2. Incapacidade de Capturar Eventos Não Operacionais ou Não Caixa Abrangentes:

- **Ganhos e Perdas de Alienação:** Vender um bem imobilizado pode gerar um grande ganho ou perda no Resultado Patrimonial. No entanto, o caixa dessa venda é classificado como Fluxo de Caixa de Investimento, e a fórmula do balanço centrada nas operações não a contempla adequadamente.
- **Reavaliações de Ativos:** Reavaliações (positivas ou negativas) de bens públicos podem alterar significativamente o Resultado Patrimonial sem qualquer movimentação de caixa. O método do balanço simplificado não ajusta para esses eventos.
- **Perdas por Impairment:** Desvalorizações de ativos por "perda de valor recuperável" reduzem o Resultado Patrimonial, mas não envolvem saída de caixa.
- **Outros Ajustes da DVP:** A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) pode conter diversos outros ajustes que impactam o resultado contábil, mas que não são

transações de caixa operacional (como transferências de ativos entre entes, ou efeitos de mudanças em políticas contábeis), e que o método do balanço não capta.

3. Dependência da Qualidade e Detalhamento dos Dados:

- Para que o método do balanço seja preciso (mesmo na sua versão mais ajustada e completa, que inclui todas as contas do balanço), ele exige um nível de detalhe analítico das contas contábeis que nem sempre está prontamente disponível em relatórios agregados. A segregação clara entre passivos operacionais e financeiros, ou entre créditos operacionais e de investimento, é fundamental.
4. Assimetria com o "Accrual Total" Conceitual: O "accrual total" é definido como a diferença entre o resultado contábil abrangente (resultado patrimonial) e o Fluxo de Caixa Operacional. O método do balanço, ao focar em um subconjunto de contas ou ignorar certos eventos patrimoniais, não consegue replicar fielmente essa diferença abrangente.

Por outro lado, a medida de *Accruals Totais Abrangentes* ou *Comprehensive Total Accruals* (COMPACC) proposta por Richardson et al. (2005) e Larson et al. (2018) e Christensen et al. (2022), decompõe as variações patrimoniais em seus componentes operacionais, de investimento e financeiros, oferecendo uma alternativa mais robusta para estimação dos *accruals* totais.

(Eq.06)

$$COMPACC_{it} = [(\Delta COA_{it} - \Delta COL_{it}) + (\Delta NCOA_{it} - \Delta NCOL_{it}) + (\Delta FINA_{it} - \Delta FINL_{it})]$$

$COMPACC_{it}$ - *Accruals* abrangentes do município i no período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$;

ΔCOA_{it} - Variação do ativo circulante operacional, líquido da variação do caixa e equivalentes de caixa e dos investimentos de curto prazo do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

ΔCOL_{it} - Variação do passivo circulante operacional líquido da variação dos empréstimos e financiamentos de curto prazo do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

$\Delta NCOA_{it}$ - Variação dos ativos operacionais não circulantes líquidos da depreciação, amortização e exaustão do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

$\Delta NCOL_{it}$ - Variação do passivo não circulante operacional líquido da variação dos empréstimos e financiamentos de longo prazo do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

$\Delta FINA_{it}$ - Variação de ativos financeiros líquidos/investimentos financeiros do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

$\Delta FINL_{it}$ - Variação dos empréstimos e financiamentos totais a curto e longo prazo do município i do período $t-1$ para o período t , ponderada pelo ativo total no final do período $t-1$;

A equação abrangente supera as limitações da abordagem simplificada discutidas por várias razões fundamentais:

1) Maior Precisão e Abrangência na Captura dos *Accruals*

O setor público municipal possui uma complexidade patrimonial e transacional que vai além das operações de curto prazo. Transações como a reavaliação de ativos imobilizados, a constituição ou reversão de grandes provisões de longo prazo (previdenciárias, ambientais, judiciais) e a gestão de dívidas financeiras de vulto impactam significativamente o Resultado Patrimonial (apurado pelo RCA), mas não necessariamente o Fluxo de Caixa Operacional (FCO). A equação abrangente reconhece e incorpora explicitamente esses elementos:

- *Accruals* Operacionais Correntes ($\Delta COA - \Delta COL$): Captura a gestão do capital de giro de curto prazo, como tributos a receber e fornecedores. Isso é fundamental, pois práticas de postergação de pagamentos ou antecipação de recebimentos são comuns.
- *Accruals* Operacionais Não Correntes ($\Delta NCOA - \Delta NCOL$): Ele reflete variações em ativos (como depreciação ou amortização de infraestrutura e bens de uso especial) e passivos de longo prazo (como grandes provisões). A inclusão desses itens permite identificar se o gerenciamento de resultados está ocorrendo através da manipulação de estimativas ou reconhecimento de eventos de longo prazo que não têm impacto imediato no caixa.
- *Accruals* Financeiros/Não Operacionais ($\Delta FINA - \Delta FINL$): Este é um diferencial importante. No setor público, a captação e o serviço da dívida (empréstimos e financiamentos) são atividades financeiras que geram fluxos de caixa significativos. Embora não sejam operacionais, suas variações podem influenciar o Resultado Patrimonial (por exemplo, via juros ou encargos), e a inclusão de ativos e passivos financeiros no cálculo dos *accruals* permite uma visão mais holística das escolhas contábeis e financeiras da gestão.

2) Detecção Mais Refinada do Gerenciamento de Resultados

Em estudos sobre gerenciamento de resultados, a habilidade de isolar os componentes dos *accruals* é essencial. Ao desagregar os *accruals* totais em seus componentes operacionais (correntes e não correntes) e financeiros, a equação abrangente permite:

- Identificar Fontes Específicas: É possível discernir se um município está gerenciando resultados através de políticas relacionadas ao capital de giro, a ativos e passivos de

longo prazo, ou a transações financeiras. Por exemplo, uma variação atípica em provisões de longo prazo pode ser mais indicativa de gerenciamento de resultados do que uma flutuação em contas a receber.

- Melhor Controle de Fatores Não Discricionários: Ao considerar todas as variações contábeis, a base para modelos de separação de *accruals* discricionários e não discricionários se torna mais robusta. Isso reduz o "ruído" na medição, aumentando a validade das inferências sobre o comportamento gerencial

Tabela 25 - Interpretação dos resultados dos termos da equação em relação aos *accruals*

Variável	Descrição	Resultado	Interpretação
ΔCOA_{it}	Variação do ativo circulante operacional, líquido da variação do caixa e equivalentes de caixa	+/-	Um aumento (+) nesse componente significa que o município registrou mais ativos (como contas a receber de impostos, estoque de materiais) em comparação com o que gerou de caixa real dessas operações de curto prazo. Isso contribui para um accrual positivo . Uma diminuição (-) significa que o município converteu esses ativos em caixa (recebeu impostos, vendeu estoque), contribuindo para um accrual negativo .
ΔCOL_{it}	Variação do passivo circulante operacional, líquido da variação dos empréstimos e financiamentos de curto prazo	+/-	Um aumento (+) nesse componente significa que o município registrou mais obrigações (como contas a pagar a fornecedores, salários a pagar) do que realmente pagou. Isso "infla" o caixa (ou adia sua saída), contribuindo para um accrual negativo . Uma diminuição (-) significa que o município utilizou caixa para pagar essas obrigações, contribuindo para um accrual positivo .
$\Delta NCOA_{it}$	Variação dos ativos operacionais não circulantes, líquidos da depreciação, amortização e exaustão	+/-	Um aumento (+) nesse componente significa que o município aumentou seus ativos operacionais de longo prazo (por exemplo, com novas obras ou aquisições). Isso contribui para um accrual positivo , pois o Resultado Patrimonial pode não ser imediatamente afetado na mesma proporção do caixa consumido no investimento. Já uma diminuição (-) significa uma diminuição nesses ativos, frequentemente devido à depreciação/amortização ou baixas. Isso contribui para um accrual negativo , pois a depreciação, por exemplo, reduz o Resultado Patrimonial sem saída de caixa.

ΔCOL_{it}	Variação do passivo não circulante operacional líquido da variação dos empréstimos e financiamentos de longo prazo	+/-	Um aumento (+) nesse componente significa que o município registrou mais obrigações (como contas a pagar a fornecedores, salários a pagar) do que realmente pagou. Isso "infla" o caixa (ou adia sua saída), contribuindo para um accrual negativo . Uma diminuição (-) significa que o município utilizou caixa para pagar essas obrigações, contribuindo para um accrual positivo .
$\Delta FINA_{it}$	Variação de ativos financeiros líquidos/investimentos financeiros	+/-	Um aumento (+) nesse componente significa que o município aumentou seus investimentos financeiros ou concedeu mais empréstimos. Isso contribui para um accrual positivo , pois o caixa foi consumido nessas aplicações sem uma contrapartida direta no Resultado Patrimonial do período. Por outro lado, uma diminuição (-) significa uma redução nesses ativos, geralmente por desinvestimento ou recebimento de empréstimos concedidos. Isso contribui para um accrual negativo , já que houve uma entrada de caixa não operacional que não se refletiu imediatamente como receita no Resultado Patrimonial.
$\Delta FINL_{it}$	Variação dos empréstimos e financiamentos totais a curto e longo prazo	+/-	Um aumento (+) na dívida com empréstimos e financiamentos significa que o município captou mais recursos (entrada de caixa) do que pagou. Isso "infla" o caixa, mas não é resultado da operação principal, contribuindo para um accrual negativo (já que o Resultado Patrimonial não é diretamente afetado pela contratação da dívida, apenas pelos juros). Uma diminuição (-) significa que o município pagou mais dívida do que contraiu, consumindo caixa e contribuindo para um accrual positivo .

Fonte: Elaboração Própria

Em suma, a adoção da equação de *Accruals* Totais Abrangentes oferece uma medida mais precisa, abrangente e analítica dos *accruals*, permitindo identificar com maior clareza as fontes das diferenças entre o resultado contábil e o fluxo de caixa.

3.2.5.2 Restos a Pagar como uma Dimensão do *Carry-Over* Orçamentário

Segundo a STN (2024), os restos a pagar são um mecanismo contábil que permite a

continuidade da execução da despesa orçamentária para o próximo exercício, com regras específicas para cada tipo e a necessidade de que os registros contábeis reflitam com clareza o estágio da execução da despesa, de forma a garantir a responsabilidade na gestão fiscal.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), restos a pagar (RP) são todas as despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anterior, que não foram pagas até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro vigente. Eles se dividem em dois tipos: os processados, que são despesas já liquidadas, e os não processados, que são despesas a liquidar ou em liquidação.

Tipos de Restos a Pagar (STN, 2024):

- Restos a Pagar Não Processados (RPNP): São despesas empenhadas e não liquidadas, para as quais o serviço ou material contratado ainda não foi entregue ou verificado. A inscrição de RPNP ocorre após a anulação dos empenhos que não serão inscritos devido a restrições em normas do ente federativo.
- Restos a Pagar Processados (RPP): São despesas que já foram empenhadas e liquidadas, mas ainda não foram pagas. O RPP representa uma obrigação de pagamento mais certa, uma vez que a administração já verificou que o credor cumpriu com a sua parte da obrigação. Por essa razão, em geral, essas despesas não podem ser canceladas, salvo por motivo legal.

A inscrição de restos a pagar ocorre ao final do exercício, quando as despesas empenhadas e não pagas são registradas. Este procedimento deve respeitar as disponibilidades financeiras pois a LRF, em seu Artigo 42, veda a contratação de obrigações de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor se não houver cobertura financeira suficiente para que sejam cumpridas integralmente dentro do mandato ou para o pagamento no exercício seguinte (STN, 2024).

A literatura denomina essa transposição de saldos, créditos orçamentários e déficits de um período fiscal para outro de "*carry-over*". Esse mecanismo surgiu para flexibilizar a rigidez do orçamento anual, que exige que receitas e despesas se equilibrem estritamente no mesmo ano. Essa rigidez, conhecida como o princípio "*use ou perca*" (*use it or lose it*), leva ao uso ineficiente de recursos no final do ano fiscal, já que gestores gastam para não perder a dotação ou promovam a venda de ativos ou manipulação contábil. Para evitar essa prática, o *carry-over* permite que os saldos orçamentários disponíveis sejam estendidos para o período seguinte, ou que déficits sejam transpostos para anos subsequentes (Aquino & Azevedo, 2017).

No entanto, para Aquino e Azevedo (2017), os restos a pagar são compromissos não pagos que impactam a credibilidade e a transparência do orçamento. O uso recorrente de restos a pagar, especialmente os não processados, está criando um "orçamento paralelo" nos três níveis de governo, sendo a situação dos restos a pagar não processados particularmente preocupante nos municípios brasileiros. Esse "orçamento paralelo" é a execução de despesas fora do orçamento regular, com total discricionariedade do poder executivo, e que geralmente escapa ao controle legislativo e externo. A fraca regulamentação dos restos a pagar, sobretudo dos não processados, e a baixa fiscalização por parte dos Tribunais de Contas estão seriamente reduzindo a credibilidade e a transparência do orçamento.

Para Araujo et al. (2024), os restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas que podem ser usadas para gerenciar resultados orçamentários em municípios brasileiros. Por meio de um modelo de estimação de *accruals* orçamentários discricionários eles encontraram evidências de que o gerenciamento de resultados por meio de restos a pagar tem um comportamento cíclico alinhado com o calendário eleitoral. Foram detectados *accruals* orçamentários discricionários positivos em anos pré-eleitorais, seguidos por uma reversão (*accruals* negativos) em anos eleitorais, o que caracteriza o ciclo eleitoral orçamentário. Além disso, os resultados sugerem que gerenciamento de resultados é mais frequente entre gestores em seu primeiro mandato, motivados pela possibilidade de reeleição.

Ainda para Araujo et al. (2024), o uso de restos a pagar para gerenciar resultados pode ter efeitos negativos na qualidade da informação contábil, pois a prática de "carrear" dotações orçamentárias de forma discricionária para o ano eleitoral cria orçamentos paralelos e prejudica a transparência.

Embora exista uma maior preocupação dos autores relacionadas aos restos a pagar não processados (ou discricionários), Silva (2007) destaca que o cancelamento das despesas de restos a pagar (tanto processados como não processados) no âmbito da União tem reflexos contábeis significativos, tais como: diminuição das despesas liquidadas, uma incorporação de ativos a maior e um estorno de exigibilidade, resultando em um aumento do resultado do sistema financeiro. Em um Balanço Orçamentário, o cancelamento de despesas inscritas como restos a pagar reflete em uma diminuição do valor da despesa liquidada que foi informada.

Essa evidência da influência contábil do cancelamento de restos a pagar reforça a sua relação com o gerenciamento de resultados, uma vez que a manipulação dessas contas altera o desempenho reportado da entidade. O estudo da União, ao demonstrar que o cancelamento de restos a pagar pode ser usado para ajustar os valores de despesa liquidada, fornece uma base

sólida para a hipótese de que os governos locais também podem utilizar esse mecanismo, seja de forma oportunista ou não, para influenciar a diferença entre seu resultado patrimonial e o fluxo de caixa, que é a essência do *accrual*.

3.2.5.3 Reconhecimento de Créditos de Má Qualidade em Dívida Ativa

A dívida ativa representa o conjunto de créditos tributários e não tributários devidos à Fazenda Pública que não foram pagos dentro do prazo legal. Após a devida apuração de sua certeza e liquidez, esses créditos são inscritos como uma fonte potencial de fluxos de caixa e são reconhecidos contabilmente no ativo (STN, 2024).

A Dívida Ativa não deve ser confundida com a dívida pública, que consiste nas obrigações do ente público com terceiros e é contabilmente registrada no passivo. A Dívida Ativa é classificada como Tributária ou Não Tributária, de acordo com as origens especificadas na Lei nº 4.320/64. A gestão administrativa e judicial da dívida ativa compete à Advocacia Geral da União (AGU) no âmbito federal, sendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) responsável pela dívida ativa tributária. Nos demais níveis de governo (estados, Distrito Federal e municípios), a competência para essa gestão é definida pelos respectivos órgãos e entidades. O registro e controle da dívida ativa, incluindo sua inscrição, movimentação, atualização, baixa, reclassificação e ajuste para perdas, são estabelecidos por procedimentos contábeis específicos (STN, 2024).

Segundo a STN (2024), os principais procedimentos contábeis relacionados à Dívida Ativa e seus efeitos sobre o patrimônio, podem ser sintetizados da seguinte forma:

- **Inscrição do Crédito:** Quando um crédito não é recebido no prazo, ele é encaminhado ao órgão competente para sua inscrição em Dívida Ativa. Essa inscrição é considerada um fato contábil permutativo, pois não altera o valor do patrimônio líquido do ente.
- **Lançamentos Contábeis na Inscrição:** No órgão de origem, o crédito a receber é baixado, e uma variação patrimonial diminutiva (VPD) é registrada. Simultaneamente, no órgão competente, um crédito de Dívida Ativa é reconhecido, e uma variação patrimonial aumentativa (VPA) é registrada. No balanço geral do ente, isso representa apenas a substituição de um crédito não inscrito por um crédito inscrito, sem impacto no patrimônio líquido.
- **Ajustes para Perdas:** Os ajustes para perdas também são encaminhados para contabilização pelo órgão competente. No órgão de origem, o ajuste para perdas

do crédito original é baixado, e uma VPA de Reversão de Perdas é reconhecida. No órgão competente, um novo ajuste para perdas é reconhecido para o crédito de Dívida Ativa, contra uma VPD.

- Classificação no Ativo: Há uma reclassificação do crédito. O crédito a receber, que estava no ativo circulante (no órgão de origem), é substituído pelo crédito de Dívida Ativa no ativo não circulante (no órgão competente). Isso ocorre porque o inadimplemento torna incerto o prazo para a realização do crédito. O ajuste para perdas segue o mesmo mecanismo de reclassificação.

Para Rossi e Santos (2016) e Oliveira (2024), a dívida ativa tributária e não tributária, tem relação significativa com os *accruals* discricionários dos municípios brasileiros, pois a prática de registro créditos tributários de má qualidade, ou seja, com pouca perspectiva de recebimento e ou de créditos de natureza não-tributária contribui para melhoria dos resultados patrimoniais de curto prazo mas que no longo prazo tendem a se reverter em diminuição dos resultados futuros pelo reconhecimento da baixa de um crédito não recuperável.

3.2.5.4 Reconhecimento dos Efeitos da Depreciação dos Ativos Permanentes no Setor Público

De acordo com a NBCT SP 07 (2017), o objetivo da depreciação é alocar o valor depreciável de um ativo de forma sistemática ao longo de sua vida útil estimada. Cada componente de um item do ativo imobilizado, com custo significativo em relação ao total, deve ser depreciado separadamente. A depreciação do período deve ser reconhecida no resultado, a menos que seja incorporada ao valor contábil de outro ativo. A depreciação de um ativo começa quando ele está disponível para uso e cessa quando ele é desreconhecido. O processo não para mesmo que o ativo se torne ocioso. O método de depreciação escolhido deve refletir o padrão esperado de consumo dos benefícios econômicos do ativo. Métodos comuns incluem o método linear, o de saldos decrescentes e o de unidades produzidas. O valor residual e a vida útil do ativo devem ser revisados ao final de cada exercício. É importante notar que terrenos têm vida útil ilimitada e, portanto, não são depreciados, enquanto as edificações têm vida útil limitada e são ativos depreciáveis.

Segundo o MCASP (2024), o processo de depreciação começa a partir do momento em que o ativo se torna disponível para uso, ou seja, quando está no local e em condições de funcionamento. A apuração deve ser feita mensalmente. No entanto, a depreciação não cessa se o ativo ficar ocioso ou for temporariamente retirado de uso. Ela só termina quando a vida útil do ativo se encerra ou quando ele é desreconhecido. A estimativa da vida útil de um ativo

é influenciada pelo desgaste físico (com ou sem uso), pela geração de benefícios futuros, por limites legais e contratuais, e pela obsolescência tecnológica. Os entes públicos devem definir suas próprias tabelas de depreciação e taxas anuais com base nas características de uso dos bens, embora muitas vezes acabem utilizando as taxas padronizadas estabelecidas pela Receita Federal. Por exemplo, a vida útil de um veículo de ronda policial pode ser diferente da de um veículo usado para serviços administrativos. A depreciação se aplica a todos os ativos com vida útil limitada, exceto a bens como terrenos e itens de natureza cultural, que não devem ser depreciados. Cada componente de um ativo com custo significativo em relação ao total deve ser depreciado separadamente. Quando um ativo atinge o final de sua vida útil, mas ainda pode ser utilizado, ele só poderá voltar a ser depreciado se for reavaliado e tiver sua vida útil restante definida com base em uma análise técnica.

Segundo o MCASP (2024), o reconhecimento da depreciação afeta duas demonstrações principais: a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e o Balanço Patrimonial (BP). Na DVP, a depreciação, amortização e exaustão são registradas como uma Variação Patrimonial Diminutiva (VPD), o que significa que representam uma diminuição no patrimônio da entidade e, conseqüentemente, reduzem o seu resultado patrimonial no período. Simultaneamente, no Balanço Patrimonial, esses valores são registrados em uma conta retificadora do ativo. A conta de "Depreciação, Amortização e Exaustão Acumuladas" diminui diretamente o valor do ativo e, de forma indireta, o Patrimônio Líquido, pois a redução do resultado do exercício é transferida para o patrimônio da entidade.

Em termos práticos, a depreciação é uma despesa não monetária. Ela é reconhecida mensalmente como uma Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) na Demonstração das Variações Patrimoniais, diminuindo o resultado do período. Simultaneamente, no Balanço Patrimonial, o valor acumulado da depreciação é registrado em uma conta retificadora do ativo, reduzindo seu valor contábil. Assim, o *accrual* da depreciação garante que o consumo do ativo seja registrado no período em que ocorre, mesmo que não haja saída de caixa.

3.2.5.5 Reconhecimento dos Efeitos da Reavaliação dos Ativos Permanentes

Segundo a NBCT SP 07 (2017), após o reconhecimento inicial, uma entidade pode optar por apresentar um item do ativo imobilizado pelo seu valor reavaliado, caso seu valor justo possa ser mensurado de forma confiável. Para garantir que o valor contábil não seja materialmente diferente do valor justo, a reavaliação deve ser realizada com regularidade suficiente. Para ativos com variações significativas de valor, a reavaliação anual pode ser necessária, mas para outros, um intervalo de três a cinco anos pode ser suficiente. A reavaliação

deve ser aplicada a toda a classe do ativo imobilizado a que o item pertence. Se um aumento no valor do ativo resultar de uma reavaliação, ele deve ser contabilizado em uma conta de reserva de reavaliação. Se houver uma diminuição, ela deve ser reconhecida no resultado do período, a menos que haja um saldo na reserva de reavaliação relacionado àquela classe, que deve ser utilizado para cobrir a redução.

Para o MCASP (2024), a reavaliação de ativos ocorre quando o valor contábil de um item do ativo imobilizado não corresponde ao seu valor justo. O manual estabelece que, se uma entidade adota o modelo de mensuração por reavaliação, deve fazê-lo periodicamente para adequar o valor contábil dos bens. A frequência dessa reavaliação depende das mudanças no valor justo do ativo, podendo ser anual para itens com mudanças significativas ou a cada três ou cinco anos para outros.

O processo de reavaliação exige que, na data da reavaliação, a depreciação acumulada seja eliminada contra o valor contábil bruto do ativo, atualizando-se o valor líquido. O valor do ajuste, decorrente da atualização ou da eliminação da depreciação acumulada, faz parte do aumento ou da diminuição no valor contábil. É obrigatório que, se um item de uma classe de ativos imobilizados for reavaliado, toda a classe de ativos à qual ele pertence também seja reavaliada para evitar a reavaliação seletiva (STN, 2024).

A estimativa do valor justo de bens imóveis pode ser feita com base no valor de reposição depreciado, considerando as mesmas características e estado físico do bem. O processo de reavaliação pode ser conduzido por perito ou comissão de servidores, que devem elaborar um laudo técnico contendo a descrição detalhada do bem, sua identificação contábil, critérios de avaliação, vida útil remanescente e a data da avaliação (STN, 2024).

Segundo o MCASP (2024), a reavaliação de ativos, quando adotada, deve ser feita para todos os itens de uma mesma classe, não podendo ser seletiva, tomando como referência o valor de mercado.

- Aumento do valor contábil: é registrado em reserva de reavaliação, exceto quando for reversão de perda anterior, caso em que é reconhecido no resultado.
- Diminuição do valor contábil: é registrada no resultado do período, mas pode ser debitada da reserva de reavaliação, se houver saldo referente à mesma classe de ativo.

No entanto até 2021, houve uma flexibilização com relação à regra de contabilização de reavaliações para os municípios que eventualmente ainda não tinham adaptado seus controles patrimoniais para atender ao Plano de Implantação.

Os entes públicos que ainda não tenham um controle patrimonial adaptado para o registro da reserva de reavaliação e que estão reconhecendo os aumentos ou diminuições relativas à reavaliação de seus ativos no resultado patrimonial do período, conforme procedimento facultativo previsto na 7ª edição do MCASP, deverão fazer os ajustes necessários para a contabilização conforme o previsto nas normas brasileiras de contabilidade do setor público. A partir do ano de 2021, não será mais admitido o reconhecimento facultativo dos aumentos ou diminuições relativas à reavaliação de seus ativos diretamente no resultado do exercício (STN, 2024, p. 230).

Nesse sentido, até 2021 o registro das operações de reavaliação reconhecidas como variações patrimoniais aumentativas geraram um aumento do resultado patrimonial sem o fluxo de caixa correspondente, acarretando a geração de *accruals* positivos no resultado.

3.2.5.6 Reconhecimento das Provisões Matemáticas Previdenciárias

A NBC TSP 15 exige o reconhecimento de provisões matemáticas previdenciárias, também conhecidas como passivo atuarial, no Balanço Patrimonial. Em conformidade com o regime de competência, a provisão matemática previdenciária é definida como o valor presente do total de recursos necessários para o pagamento de compromissos futuros do plano, calculado atuarialmente. A demonstração da real situação patrimonial e financeira de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) deve seguir a regulamentação da Secretaria de Previdência, especialmente no que tange às reservas e provisões matemáticas previdenciárias (MCASP, 2024).

Segundo o MCASP (2024), para o registro das provisões matemáticas previdenciárias, o ente deverá utilizar os desdobramentos da seguinte conta do PCASP: 2.2.7.2.0.00.00 Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, que compreende os passivos de prazo ou de valor incertos, relacionados a futuros benefícios previdenciários a serem pagos aos contribuintes, com probabilidade de ocorrerem no longo prazo. Sendo a constituição das provisões matemáticas são objeto de normativos próprios da Secretaria de Previdência Social.

Registro da Provisão

Natureza da informação: patrimonial

D 3.9.7.2.x.xx.xx VPD de Provisões Matemáticas Previdenciárias

C 2.2.7.2.x.xx.xx Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo

Para registrar essa operação, o ente utiliza uma conta de Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) no débito, o que reduz o resultado patrimonial. A contrapartida é uma conta de passivo de longo prazo no Balanço Patrimonial, a qual reflete a obrigação de pagar esses benefícios futuros. Dessa forma, o *accrual* permite que a despesa seja reconhecida no período em que a obrigação é gerada, sem que haja necessariamente a saída de caixa.

4. HIPÓTESES ORIENTADORAS DO ESTUDO

Com base na teoria da escolha racional, escolha pública e da teoria da agência que fundamentam os achados da literatura internacional sobre o fenômeno do gerenciamento de resultados dos governos locais municipais, foram construídas as seguintes hipóteses a serem testada.

Hipótese 1 – Os municípios brasileiros gerenciam resultados com finalidade de reportar pequenos resultados positivos (superávits) próximos a zero.

Governos locais procuram sinalizar competência por meio da apresentação de resultados equilibrados, evitando grandes déficits (que significariam incompetência no controle das despesas) e grandes superávits que poderiam sinalizar taxaço excessiva ou margem para ampliação do nível de serviços prestados à população. Essa hipótese se baseia nos achados da literatura internacional sobre gerenciamento de resultados nos governos locais municipais (Arcas & Martí, 2016; Beck, 2018; Cohen & Malkogianni, 2018; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Donatella & Tagesson, 2021; Donatella, 2020; Drew, 2018; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020; Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007; Vinnari & Näsi, 2008). Para testar as anomalias na distribuição de frequência dos resultados em torno de zero será utilizado o teste proposto por Burgstahler e Dichev (1997) e largamente utilizado na detecção do gerenciamento dos resultados apresentados pelos governos locais.

Hipótese 2 – Os municípios brasileiros gerenciam os resultados apresentados nas demonstrações contábeis por meio da manipulação de *accruals* discricionários.

As investigações conduzidas sobre o gerenciamento de resultados nos governos locais sugerem que os gestores públicos preferem manipular *accruals* discricionários em detrimento da realização de operações reais para atingir metas específicas de desempenho (Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007). Para testar a ocorrência de manipulação de *accruals* discricionários agregados será desenvolvido um modelo próprio para detecção de gerenciamento de resultados no setor público na mesma linha das investigações conduzidas internacionalmente (Beck, 2018; Cohen & Malkogianni, 2021; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020). Conforme sugere Cohen et al. (2012).

Hipótese 3 – O gerenciamento de resultados nos municípios brasileiros está relacionado a fatores políticos e institucionais que explicam a magnitude e direção dos *accruals* discricionários.

A literatura sobre gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários sugere que o gerenciamento de resultados não ocorre de forma homogênea e que essa escolha é influenciada por fatores políticos e institucionais próprios, sendo que a magnitude e a direção dos *accruals* discricionários são influenciadas por: ciclos políticos orçamentários, competição política, qualidade da informação fiscal, porte do município e a existência de regime previdenciário próprio (Arcas & Martí, 2016; Cohen & Malkogianni, 2021; Donatella, 2020; Falkman & Tagesson, 2008; Pilcher, 2011).

5. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

5.1 Métodos e Técnicas de Pesquisa

Trata-se de um estudo de abordagem quantitativa de tipologia **explicativa** desenhado para detectar e analisar os fatores relacionados à ocorrência de práticas de gerenciamento de resultados em decorrência do processo de implementação do RCA nos 5.568 municípios brasileiros no período entre 2019 e 2023. Para tal, foram utilizadas técnicas de pesquisa *Achival ou Desk Research* mediante a utilização de modelos econométricos de detecção de *accruals* discricionários e regressões lineares múltiplas com dados em painel.

5.2 Modelos e Variáveis

5.2.1 Equação de Burgstahler e Dichev (1997)

Para testar a Hipótese 1 de que governos locais municipais gerenciam resultados com finalidade de reportar pequenos resultados positivos (superávits) próximos a zero, será utilizado o teste proposto por Burgstahler e Dichev (1997) para detectar anomalias na distribuição de frequência dos resultados dos demonstrativos contábeis dos municípios brasileiros.

Esse teste analisa a distribuição de frequência do corte transversal dos resultados patrimoniais apresentados nas demonstrações de resultado deflacionados pelo ativo total do exercício anterior, e se baseia na premissa de que na ausência de gerenciamento de resultados a distribuição será suavizada e aderente à uma distribuição normal.

(Eq.07)

$$Resultado\ Deflacionado_{it} = \frac{Resultado\ Patrimonial_{it}}{AtivosTotais_{it-1}}$$

Caso a distribuição de frequência apresente uma elevada concentração de observações ligeiramente superiores ao "*breakeven*" (zero), e ao mesmo tempo um número reduzido de observações abaixo de zero será confirmada a hipótese de que os governos locais municipais gerenciam seus resultados para evitar a divulgação de déficits ou superávits elevados.

A estatística Z do modelo de Burgstahler and Dichev (1997) é calculada a partir da seguinte equação:

(Eq.08)

$$Z = \frac{(na_i - ne_i)}{\sigma (na_i - ne_i)}$$

Onde:

na_i – Número atual de observações dentro do intervalo i

ne_i – Número esperado de observações dentro do intervalo i , definido como a média atual de observações em dois intervalos imediatamente adjacentes, assumindo que na ausência de gerenciamento de resultados a distribuição de frequência do corte transversal de observações será relativamente suavizado. $ne_i = \frac{na_{t-1} + na_{t+1}}{2}$

$\sigma (na_i - ne_i)$ – Desvio padrão da diferença entre o número atual de observações dentro do intervalo i e número esperado de observações dentro do intervalo i .

Intervalo $i - \sigma = \sqrt{Np_i} \times (1 - p_i) + \frac{N \times (p_{(i-1)} + p_{(i+1)}) \times (1 - p_{(i-1)} - p_{(i+1)})}{4}$

N – Número total de observações da amostra

P_i – Probabilidade de uma observação estar posicionada dentro do intervalo i

Caso Z assuma um valor positivo (negativo) estatisticamente significativo aos níveis de 1%, 5% e 10%, então o número atual de observações é maior (menor) que o número esperado, confirmando a hipótese da ocorrência de gerenciamento de resultados.

5.2.2 Proposta de Modelo para Detecção de *Accruals* Discricionários para o Setor Público

Uma vez confirmada a presença de gerenciamento de resultados nos termos da verificação apresentada na hipótese 1, será testada a hipótese 2 de que governos locais municipais gerenciam os resultados apresentados nas demonstrações contábeis por meio da manipulação de *accruals* discricionários. Para tal, foi proposto um modelo operacional de detecção de *accruals* no setor público construído a partir dos modelos clássicos.

Segundo Paulo (2007), a detecção do gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários consiste em:

- (1) Estimar os *accruals* discricionários; e
- (2) Verificar se existe uma relação causal estatisticamente significativa entre os *accruals* discricionários estimados e os incentivos/fatores para gerenciar resultados.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, foi necessário especificar um modelo de detecção de *accruals* discricionários para o setor público, que além de superar as limitações decorrentes da aplicação dos modelos tradicionais desenvolvidos para o setor privado como o Jones (1990) e Jones Modificado (1995) no ambiente econômico do setor público brasileiro com diferentes agentes, incentivos e variáveis, também fosse capaz de enfrentar seus principais problemas de especificação (Tabela 15) de forma a alcançar resultados mais robustos e que justifiquem sua aplicação no contexto dessa pesquisa, em detrimento da utilização dos modelos tradicionalmente utilizados na literatura nacional e internacional (Beck, 2018; Cohen & Malkogianni, 2021; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020).

5.2.2.1 Premissas Utilizadas na Especificação do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público

Esta proposta de modelo operacional para detecção de *accruals* discricionários no setor público busca decompor os *accruals* totais dos municípios em seus componentes discricionários e não-discricionários:

Tabela 26 - Premissas assumidas pelo modelo de estimação dos accruals nas entidades do setor público

Premissas	Descrição	Justificativa	Fontes
Premissa 1 – Presença de Incentivo para o Gerenciamento de Resultados no Setor Público	A suposição teórica sobre a qual o modelo está suportado, é a da equiparação estabelecida pela <i>Rational Choice Theory</i> (teoria da escolha racional) e da sua principal corrente a <i>Public Choice Theory</i> (teoria da escolha pública) entre os incentivos presentes no comportamento do indivíduo no setor público e aqueles que direcionam o comportamento do indivíduo no âmbito da teoria econômica neoclássica da firma.	A suposição de que o comportamento dos indivíduos é racional e está baseado na maximização da própria utilidade e do individualismo metodológico não apenas no âmbito privado, mas também do setor público são premissas fundamentais do modelo, pois estabelecem uma analogia necessária para o emprego da abordagem positivista ao exame do fenômeno do gerenciamento de resultados no setor público.	<i>Rational Choice Theory</i> (teoria da escolha racional); <i>Public Choice Theory</i> (teoria da escolha pública)
Premissa 2 – Preferência pela manipulação de <i>accruals</i> discricionários em detrimento das operações reais.	As investigações conduzidas sobre o gerenciamento de resultados nos governos locais sugerem que os gestores públicos preferem manipular <i>accruals</i> discricionários em detrimento da realização de operações reais para atingir metas específicas de desempenho.	Existe um custo inerente à manipulação de operações, mas existe uma limitação na identificação das <i>proxys</i> capazes de mensurar esses custos.	Pilcher, (2011); Pilcher e Van Der Zahn, (2010); Stalebrink, (2007).
Premissa 3 – Lei da Conservação dos Resultados	O resultado patrimonial obrigatoriamente transita pelo caixa da entidade.	Considerando o conceito de <i>Clear Surplus</i> de que todas as mutações do Patrimônio Líquido transitam pelo resultado contábil, define-se <i>accruals</i> como diferenças temporais entre o evento econômico e o fluxo de caixa correspondente. Embora transitórios, no longo prazo, os <i>accruals</i> são refletidos no caixa das organizações independente das escolhas contábeis realizadas.	Sunder (1997); Martins (1999); e Paulo (2007)

Premissa 4 – <i>Accruals</i> discricionários agregados como <i>Proxy</i> do gerenciamento de resultados.	O total dos <i>accruals</i> discricionários agregados representado no modelo pelo termo de erro ε_{it} da equação de regressão é a <i>proxy</i> do gerenciamento de resultados.	As diferenças existentes entre o resultado contábil do período e os fluxos de caixa ocorridos devem-se a parcela total de <i>accruals</i> do período, sendo que o valor dos <i>accruals</i> totais possuem uma parcela não-discricionária decorrentes das atividades regulares e uma outra parcela discricionária na qual o exercício do poder de julgamento dos preparadores é consubstanciado em escolhas contábeis capazes de distorcer a informação. Considerando-se que o gerenciamento de resultados é uma variável não-observável e que existe uma preferência pela manipulação de <i>accruals</i> em detrimento das operações reais, assim como em outros modelos clássicos, o modelo define como <i>proxy</i> de gerenciamento a parcela de <i>accruals</i> discricionários representada pelo termo de erro da equação. Essa premissa tem como limitação a captura <i>accruals</i> discricionários relacionados a componentes de curto prazo. (Jones, 1991; Dechow et al., 1995; Kang e Sivaramakrishnan, 1995; Peasnell et al., 2000; Paulo, 2007; Christensen et al., 2022).
Premissa 5 – O Processo de mensuração dos <i>accruals</i> do setor público é influenciado pelas suas atividades típicas.	A presença de variáveis do setor público melhora a especificação do modelo em relação aos modelos clássicos de detecção de <i>accruals</i>.	Considerando que as entidades do setor público operam dentro do mesmo setor econômico e de que existem diferenças significativas em relação às companhias do setor privado nas suas atividades regulares, os <i>accruals</i> não-discricionários do setor público são inerentemente diferentes dos <i>accruals</i> não-discricionários do setor privado, fazendo com que a inclusão de variáveis que representam <i>accruals</i> típicos do setor público melhorem a especificação do modelo e a qualidade da detecção dos <i>accruals</i> discricionários.

5.2.2.2 Especificação do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público

O modelo proposto visa estimar os *accruals* totais de municípios no período t , ajustados pelos ativos totais, utilizando variáveis explicativas que capturam aspectos das práticas contábeis relacionadas à arrecadação de receitas, gestão de despesas e geração de fluxo de caixa. Este modelo, que utiliza uma abordagem econométrica, busca decompor os *accruals* totais em seus componentes discricionários e não-discricionários. A especificação do modelo é dada por:

(Eq.09)

$$COMPACC_{it} = \alpha_0 + \lambda_1 (\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it-}) + \lambda_2 (\Delta RPP_{it}) + \lambda_3 (PPE_{it}) + \lambda_4 COMPACC_{it-1} + \varepsilon_{it}$$

$COMPACC_{it}$ - *Accruals* totais abrangentes do município i no período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$;

ΔRec_{it} - Variação do saldo das variações patrimoniais aumentativas líquidas dos ganhos e perdas extraordinários do município i do período $t-1$ para o período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$

$\Delta Ctar_{it}$ - Variação do saldo dos créditos tributários a receber e das dívidas ativas tributária e não tributária do município i do período $t-1$ para o período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$

ΔRPP_{it} - Variação do saldo da conta de restos a pagar processados do município i do período $t-1$ para o período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$

PPE_{it} - Saldo bruto das contas do Ativo Imobilizado e de Infraestrutura, Propriedades Para Investimento, Ativo Intangível e Ativo Diferido do município i no período t , ponderadas pelos ativos totais no final do período $t-1$;

$COMPACC_{it-1}$ - *Accruals* totais abrangentes defasados do município i no período $t-1$, ponderados pelos ativos totais no final do período $t-2$;

$\alpha, \lambda_1, \lambda_2, \lambda_3$ e λ_4 – coeficientes estimados pela equação de regressão;

ε_{it} – Erro da equação de regressão (resíduos) ou *Accruals* Discricionários estimados.

Tabela 27 - Descrição das Variáveis do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público

Variável	Sinal Esperado	Justificativa	Referências
$COMPACC_{it}$	N/A	Representa a diferença entre o regime de competência e o regime de caixa das operações contábeis da entidade. Esses valores são ajustados pelos ativos totais no final do período $t-1$, o que permite a comparabilidade entre municípios de diferentes tamanhos. Esta é a variável dependente do modelo.	(Richardson et al., 2005; Larson et al., 2018; Christensen et al., 2022; Oliveira, 2024).

$\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it}$	+	(sinal positivo)	Um aumento efetivo nas variações patrimoniais aumentativas líquidas dos créditos tributários e de dívida ativa tributária e não tributária tende a gerar <i>accruals</i> positivos, uma vez que tais receitas frequentemente envolvem créditos que ainda não foram realizados em caixa.	(Kang & Sivaramakrishnan, 1995; Paulo, 2007; Peasnell et al., 2000; Jones, 1991, Dechow et al., 1995).
$\Delta RPP_{i,t}$	-	(sinal negativo)	A variação dos restos a pagar processados representa a <i>proxy</i> das contas a pagar a curto prazo, responsável por controlar o efeito <i>carry-on</i> das obrigações não discricionários. Quanto maior a variação dos restos a pagar processados refletindo obrigações legítimas que não se converteram em saídas de caixa, maior o efeito negativo nos <i>accruals</i> .	(Peasnell et al. 2000, Silva, 2007; Joyce, 2008; Aquino & Azevedo, 2017; Araújo et al., 2024).
PPE_{it}	-	(sinal negativo)	Quanto maior o valor do PPE, maior a depreciação e amortização que reduz o valor contábil desse ativo, o que tende a impactar negativamente os <i>accruals</i> totais, já que o reconhecimento dessa despesa é uma prática não discricionária, associada à alocação sistemática do custo do ativo.	(Jones, 1991; Dechow et al., 1995; Kang & Sivaramakrishnan, 1995; Peasnell et al., 2000; Paulo, 2007).
$COMPACC_{i,t-1}$	-	(sinal negativo)	Representam os <i>accruals</i> totais abrangentes do período anterior ajustados pelos ativos totais no final do período t-2. <i>Accruals</i> apresentam uma persistência temporal, de modo que ajustes contábeis realizados em períodos anteriores podem influenciar os <i>accruals</i> no período atual, especialmente em situações em que práticas contábeis seguem padrões consistentes ao longo do tempo. Possuem sinal negativo pois espera-se que <i>accruals</i> do período anterior sejam revertidos no período atual.	(Paulo, 2007; Christensen et al., 2022).
ε_{it}	+	(sinal positivo)	O termo de erro da regressão é interpretado como a parcela discricionária dos <i>accruals</i> , ou seja, aqueles ajustes realizados com base em decisões de gestão que não estão explicados pelas variáveis não-discricionárias. Esse valor captura possíveis desvios das práticas contábeis normais, sendo fundamental para identificar padrões de manipulação ou práticas contábeis questionáveis.	(Jones, 1991; Dechow et al., 1995; Kang & Sivaramakrishnan, 1995; Peasnell et al., 2000; Paulo, 2007; Christensen et al., 2022).

A Tabela 28 estabelece um comparativo entre os problemas de especificação mais comuns dos modelos clássicos de detecção de *accruals* discricionários e o modelo proposto para o setor público, com destaque para os itens P6 (controle da reversão de *accruals*) e P10 (*accruals* discricionários relativos à custos e despesas) dentre outros pontos que o tornam superior aos modelos Jones (1991) e Jones Modificado (1995) comumente utilizados em estudos sobre gerenciamento de resultados no setor público.

Tabela 28 - Comparação dos problemas de especificação entre o modelo do proposto e os modelos de detecção clássicos utilizados nas pesquisas sobre gerenciamento de resultados.

Problemas de Especificação	Modelo Jones (1991)	Modelo Jones Modificado (1995)	Modelo K-S (1995)	Modelo Proposto (2025)
P1. Controla adequadamente as mudanças dos <i>accruals</i> discricionários oriundas das condições econômicas?	Não	Não	Parc.	Parc.
P2. Considera mudanças normais nas atividades operacionais decorrentes da sua atuação empresarial?	Parc.	Parc.	Sim	Sim
P3. Controla a variação dos preços ao longo do tempo?	Não	Não	Não	Não
P4. Assume que os <i>accruals</i> não discricionários não são constantes ao longo do tempo?	Sim	Sim	Sim	Sim
P5. Considera as diferenças de estratégias e a estrutura das operações entre as empresas?	Parc.	Parc.	Sim	Parc.
P6. A reversão natural dos <i>accruals</i> dos períodos anteriores é controlada?	Não	Não	Não	Sim
P7. Controla desempenhos extremos dos fluxos de caixa?	Não	Não	Não	Não
P8. Controla desempenhos extremos dos resultados?	Não	Não	Não	Não
P9. As variáveis utilizadas para controlar os fatores econômicos relevantes imunes à contaminação do próprio gerenciamento de resultados?	Não	Não	Não	Não
P10. Controla os <i>accruals</i> discricionários relacionados à custos e despesas?	Não	Não	Sim	Parc.
P11. Controla diretamente o tamanho da empresa?	Sim	Sim	Parc.	Parc.
P12. O modelo tem intercepto?	Não	Não	Sim	Sim
P13. Considera que as receitas podem ser gerenciadas no momento do reconhecimento?	Não	Sim	Sim	Sim
P14. Não assume que todas as variações nas vendas a prazo são práticas de gerenciamento de resultado?	Não se aplica	Não	Parc.	Não
P15. Considera os <i>accruals</i> que tem efeitos de longo prazo?	Não	Não	Não	Não
P16. Controla resultados negativos?	Não	Não	Não	Não
P17. Assume o pressuposto de que os <i>accruals</i> discricionários não são ortogonais aos não discricionários?	Não	Não	Não	Não

P18. Controla o conservadorismo contábil no processo de mensuração de <i>accruals</i> ?	Não	Não	Não	Não
--	-----	-----	-----	-----

Fonte: Adaptado de Paulo (2007)

5.2.3 Modelo *Probit* de Análise de Gerenciamento de Resultados Derivado de Accruals Discricionários

Com o objetivo de testar a Hipótese 2 de que a manipulação de *accruals* discricionários ocorre com a finalidade de atingir metas específicas de desempenho, utilizou-se um modelo de regressão *Probit* baseado em Ferreira et al. (2013) e Costa e Leão (2021). Esta abordagem permite analisar a probabilidade de um evento binário (ocorrência ou não de um resultado financeiro positivo) em função das variáveis explanatórias, sendo o modelo mais adequado para a natureza da variável dependente.

A segunda etapa da análise da H2 emprega o seguinte modelo:

(Eq.10)

$$Inter_{it} = \Phi (\beta_0 + \beta_1 DiscAcc_{it} + \beta_2 Porte_{it} + \varepsilon_{it})$$

Em que:

Inter_{it}: Variável dependente *dummy* (binária), que assume o valor 0 se o município *i* no período *t* divulgou um pequeno resultado patrimonial deflacionado negativo (igual ou inferior a 0 e superior -0,05), e 1 se divulgou um pequeno resultado patrimonial deflacionado positivo (superior a 0 e igual ou inferior a 0,05).

DiscAcc_{it}: *Accruals* discricionários do município *i*, no período *t*. A medida de *accruals* discricionários corresponde ao termo de erro ε_{it} do modelo proposto, que capta o volume *accruals* discricionários do município *i*, no período *t*.

Porte_{it} : Representa o porte do município calculado a partir do logaritmo natural da população do município *i*, no período *t*.

Φ : Representa a função de distribuição acumulada da normal padrão, característica do modelo.

$\beta_0, \beta_1, \beta_2$: Coeficientes estimados pela equação de regressão.

ε_{it} : Erro da equação de regressão (resíduos).

Tabela 29 - Descrição das Variáveis do Modelo Probit de Análise de Gerenciamento de Resultados Derivado de Accruals Discricionários.

Variável	Sinal Esperado	Justificativa	Referências
$Inter_{it}$	N/A	Variável dependente <i>dummy</i> (binária), que assume o valor 1 se o município i no período t divulgou um pequeno resultado patrimonial deflacionado positivo (superior a 0 e igual ou inferior a 0,05); e 0 se divulgou um pequeno resultado patrimonial deflacionado negativo (igual ou inferior a 0 e superior -0,05). Esta variável permite isolar os municípios que estão no limiar de um resultado negativo para um positivo, sendo a amostra-alvo para o teste da hipótese.	Ferreira et al. (2013) e Costa e Leão (2021)
$DiscAcc_{it}$	+	Representa a variável de interesse, que corresponde aos <i>Accruals</i> Discricionários do município i no período t . Esta variável é o resíduo estimado no modelo de detecção proposto. Sua inclusão busca capturar a capacidade dos <i>accruals</i> discricionários influenciarem a probabilidade de um município atingir um resultado financeiro ligeiramente positivo.	Ferreira et al. (2013) e Costa e Leão (2021)
$Porte_{it}$	+	Variável de controle que representa o porte do município obtido pelo logaritmo natural da população do município i , no período t .	Ferreira et al. (2013) e Costa e Leão (2021)

Fonte: Elaboração Própria

A análise dos resultados se concentrará no coeficiente β_1 . de acordo com a hipótese de pesquisa, espera-se que β_1 seja positivo e estatisticamente significativo.

Um resultado positivo para β_1 indicaria que, municípios com maiores *accruals* discricionários (utilizados para inflar o resultado) têm uma probabilidade significativamente maior de apresentar um pequeno resultado positivo.

Essa evidência fornecerá o suporte empírico para a hipótese de que a manipulação de *accruals* discricionários não é aleatória, mas sim um comportamento intencional dos gestores públicos para evitar a divulgação de resultados financeiros negativos, o que poderia gerar escrutínio político e fiscal.

Desta forma, esta etapa do estudo vai além da simples detecção de *accruals*, validando o comportamento e a motivação subjacentes ao fenômeno do gerenciamento de resultados no setor público.

5.2.4 Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais

Para testar a Hipótese 3 de que os governos locais municipais utilizam estratégias de gerenciamento de resultados relacionados à fatores políticos e institucionais próprios foi utilizado um modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários com dados em painel, sendo a variável dependente o volume de *accruals* discricionários levantados na análise da Hipótese 2 contra os fatores relacionados ao porte do município.

A literatura sobre gerenciamentos de resultados por meio de *accruals* discricionários sugere que a adoção de diferentes estratégias de manipulação relacionada às escolhas dos grupos de contas não ocorre de forma homogênea e que essa escolha é influenciada por fatores políticos e institucionais inerentes à cada governo local. (Arcas & Martí, 2016; Cohen & Malkogianni, 2021; Donatella, 2020; Falkman & Tagesson, 2008; Pilcher, 2011). O modelo de regressão a ser testado será o seguinte:

(Eq.11)

$$\begin{aligned} DiscAcc_{it} = & \alpha_0 + \beta_1 Anopre_{it} + \beta_2 Anoelei_{it} + \beta_3 Anopos_{it} + \beta_4 Compol_{it} \\ & + \beta_5 Icf_{it} + \beta_6 Rprev_{it} + \beta_7 Porte_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

Em que:

$DiscAcc_{it}$: *Accruals* discricionários do município *i*, no período *t*. A medida de *accruals* discricionários corresponde ao termo de erro ε_{it} do modelo proposto, que capta o volume *accruals* discricionários do município no exercício.

$Anopre_{it}$ Dummy representativa do período pré-eleitoral: assumindo 1 para o ano pré-eleitoral, e 0 para os demais períodos.

$Anoelei_{it}$ Dummy representativa do período eleitoral: assumindo 1 para o ano eleitoral, e 0 para os demais períodos.

$Anopos_{it}$ Dummy representativa do período pós-eleitoral: assumindo 1 para o ano pós-eleitoral, e 0 para os demais períodos.

$Compol_{it}$ Dummy representativa do grau de competição política do município *i*, no período *t*, mensurada de duas formas alternativas e excludentes: assumindo 0 para baixa competição política (dois ou menos partidos efetivamente competitivos); e assumindo 1 para elevada competição política (mais de dois partidos efetivamente competitivos).

Icf_{it} Dummy representativa da qualidade da informação fiscal do município *i*, no período *t* no índice de qualidade fiscal, assumindo 1 para grau elevado (AICF e BICF); e 0 para o grau intermediário e baixo (CICF e EICF).

$Rprev_{it}$ Dummy, representativa da existência de um Regime Próprio de Previdência do município *i*, no período *t*, assumindo 1 para a existência de RPP e 0 quando inexistente.

$Porte_{it}$ Representa o porte do município calculado a partir do logaritmo natural da população do município *i*, no período *t*

$\alpha, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7$ - Coeficientes estimados pela equação de regressão;

ε_{it} - Erro da equação de regressão (resíduos)

Tabela 30 - Descrição das Variáveis do Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais

Variável	Descrição	Sinal Esperado	Justificativa
$DiscAcc_{i,t}$	<i>Accruals</i> Discricionários do município i , no período t	N/A	A medida de <i>accruals</i> discricionários corresponde ao termo de erro $\varepsilon_{(i,t)}$ do modelo proposto, que capta o volume <i>accruals</i> discricionários do município no exercício.
$Anopre_{it}$	<i>Dummy</i> representativa do período pré-eleitoral: assumindo 1 para o ano pré-eleitoral, e 0 para os demais períodos.	+	Os incumbentes dos governos locais gerenciam <i>accruals</i> discricionários para reportar resultados positivos (superávits) próximos a zero, sinalizando competência no equilíbrio das contas e ocultar os déficits decorrentes do incremento dos gastos públicos realizados para maximizar o número de votos durante a disputa eleitoral em aderência à teoria dos ciclos político-orçamentários. Ferreira et al. (2013), Cohen et al. (2019), Ferreira et al. (2020), Donatella (2020), Cohen e Malkogianni (2021) e Costa e Leão (2021)
$Anoelei_{it}$	<i>Dummy</i> representativa do período eleitoral: assumindo 1 para o ano eleitoral, e 0 para os demais períodos.	+	Os incumbentes dos governos locais gerenciam <i>accruals</i> discricionários para reportar resultados positivos (superávits) próximos a zero, sinalizando competência no equilíbrio das contas e ocultar os déficits decorrentes do incremento dos gastos públicos realizados para maximizar o número de votos durante a disputa eleitoral em aderência à teoria dos ciclos político-orçamentários. Ferreira et al. (2013), Cohen et al. (2019), Ferreira et al. (2020), Donatella (2020), Cohen e Malkogianni (2021) e Costa e Leão (2021)
$Anopos_{it}$	<i>Dummy</i> representativa do período pós-eleitoral: assumindo 1 para o ano pós-eleitoral, e 0 para os demais períodos.	+	Os incumbentes dos governos locais gerenciam <i>accruals</i> discricionários para reportar resultados positivos (superávits) próximos a zero, sinalizando competência no equilíbrio das contas e ocultar os déficits decorrentes do incremento dos gastos públicos realizados para maximizar o número de votos durante a disputa eleitoral em aderência à teoria dos ciclos político-orçamentários. Ferreira et al. (2013), Cohen et al. (2019), Ferreira et al. (2020), Donatella (2020), Cohen e Malkogianni (2021) e Costa e Leão (2021)

$Compol_{it}$	Dummy representativa do grau de competição política do município i , no período t , mensurada de duas formas alternativas e excludentes: assumindo 0 para baixa competição política (dois ou menos partidos efetivamente competitivos); e assumindo 1 para elevada competição política (mais de dois partidos efetivamente competitivos).	+	A competição política interage com o calendário eleitoral e pode tanto mitigar quanto amplificar o gerenciamento de resultados. A variável particiona a amostra entre os grupos que apresentam ambiente de alta competitividade (mais de 2 candidatos disputando o cargo) e menor competitividade (2 ou menos candidatos disputando o cargo) no ano eleitoral. Ferreira et al. (2013), Ferreira et al. (2020), Donatella (2020) e Costa e Leão (2021)
Icf_{it}	Dummy representativa da avaliação do município i , no período t no índice de qualidade fiscal, assumindo 1 para grau elevado (AICF e BICF); e 0 para o grau intermediário e baixo (CICF a EICF).	-	Falkman e Tagesson (2008) concluíram que apesar da harmonização almejada com a reforma, as diferenças entre os preparadores faziam com que os grandes municípios apresentassem informações de melhor qualidade (mais aderentes às normas) e que a qualidade da auditoria a que eram submetidos esses municípios também afetava a conformidade contábil municipal.
$Rprev_{it}$	Dummy, representativa da existência de um Regime Próprio de Previdência do município i , no período t , assumindo 1 para a existência de RPP e 0 quando inexistente.	+	Espera-se um aumento em razão da complexidade das provisões previdenciárias. da Silva e Diniz. (2021) e Lima e Aquino (2019).
$Porte_{it}$	Representa o porte do município calculado a partir do logaritmo natural da população do município i , no período t .	+	Falkman e Tagesson (2008), concluíram que apesar da harmonização almejada com a reforma, as diferenças entre os preparadores faziam com que os grandes municípios apresentassem informações de melhor qualidade (mais aderentes às normas) e que a qualidade da auditoria a que eram submetidos esses municípios também afetava a conformidade contábil municipal.

Fonte: Elaboração Própria

A apuração da variável *Compol* foi obtida pelo modelo criado por Laakso e Taagepera (1979), que busca demonstrar o efetivo número de partidos de acordo com o percentual aferido de votos durante as eleições. O modelo calcula o número efetivo de partidos políticos numa eleição, sendo uma medida confiável calculada por meio da seguinte equação:

(Eq.12)

$$Comp_{it} = \frac{1}{\sum_i^n p_i^2}$$

Onde:

Comp: Representa a medida de competitividade política para o município *i* no período *t*. Quanto mais elevado o índice, maior a competição entre os partidos.

p: Corresponde à proporção de votos recebida pelo partido *i* nas eleições.

n: É o número total de partidos que participaram das eleições no município *i* no período *t*.

Para o cálculo do índice de competição política dos municípios tomou-se como base os dados do pleito municipal realizado em 2020. Assumiu-se que o grau de competição política obtido permaneceu constante durante o período de 2019 a 2023 pois a realização de novas eleições só ocorreria fora do período analisado (2024).

5.3 População e Amostra

Ao todo foram analisadas as demonstrações contábeis de todos os 5.568 municípios⁴ brasileiros no corte temporal de 2019 a 2023, totalizando aproximadamente 27.658 observações. As observações foram extraídas do SICONFI da STN.

Tabela 31- Descritivo do número de municípios brasileiros analisados pelo estudo.

Ano	Municípios	Dados Indisponíveis	Dados Disponíveis	Municípios Analisados (%)
2019	5.568	27	5.541	99,5%
2020	5.568	25	5.543	99,5%
2021	5.568	9	5.559	99,8%
2022	5.568	24	5.544	99,6%
2023	5.568	97	5.471	98,3%
Total	27.840	182	27.658	99,3%

Fonte: Dados da Pesquisa

5.4 Dados da Pesquisa

5.4.1 Porte dos Municípios

Considerando-se que dentro da amostra analisada encontram-se municípios de diferentes tamanhos, a análise do porte dos municípios foi incluída no estudo para testar a influência dessa variável na qualidade da informação contábil produzida (Falkman & Tagesson, 2008).

Em relação ao porte, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE classifica os municípios brasileiros com a finalidade de atender a diversas políticas públicas, alocação

⁴ Não foram considerados como municípios elegíveis para os fins deste estudo o Distrito Federal, onde tem sede o governo federal, sendo Brasília a capital federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, arquipélago localizado no Estado de Pernambuco.

de recursos e análises socioeconômicas. O principal critério utilizado para essa classificação é a população. No entanto, é importante notar que não existe uma única "regra ou fundamento legal" federal que defina rigidamente as faixas de população para o porte de municípios para todos os fins e para o próprio IBGE em todas as suas publicações. A classificação pode variar um pouco dependendo da finalidade ou do estudo específico.

O IBGE, em suas publicações e para fins de organização de dados, frequentemente utiliza as seguintes categorias de porte populacional para municípios, embora as faixas exatas possam ser ajustadas:

- Pequeno Porte: Geralmente municípios com até 20.000 ou 50.000 habitantes (às vezes subdivididos em Pequeno I, Pequeno II).
- Médio Porte: Municípios com população entre 50.000 e 100.000 ou 200.000 habitantes.
- Grande Porte: Municípios com mais de 100.000 ou 200.000 habitantes (às vezes subdivididos em Grande I, Grande II, Metrôpoles etc.).

Essas classificações são principalmente para fins estatísticos e analíticos do próprio IBGE. Ele as usa para agrupar e apresentar dados de forma mais significativa, dada a enorme diversidade de municípios no Brasil. Por exemplo, a MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) do IBGE costuma apresentar os dados segmentados por essas faixas populacionais.

A população oficial divulgada pelo IBGE (baseada no Censo e em estimativas anuais) é a base legal para a distribuição de recursos federais e para a aplicação de diversas políticas públicas que diferenciam os municípios pelo seu tamanho. Resoluções específicas de órgãos federais formalizam o uso das faixas populacionais do IBGE para seus próprios critérios de porte e repasse de recursos. Este estudo utilizou as seguintes faixas populacionais para classificar o porte dos municípios.

Tabela 32 - Porte dos municípios brasileiros com base no número de habitantes

Porte Geral	Subclassificação	Faixa Populacional (Número de Habitantes)
Pequeno Porte (PEQ)	Pequeno I (PEQI)	Até 10.000
	Pequeno II (PEQII)	10.001 a 20.000
Médio Porte (MED)	Médio I (MEDI)	20.001 a 50.000

	Médio II (MEDII)	50.001 a 100.000
Grande Porte (GRD)	Grande I (GRDI)	100.001 a 500.000
	Grande II (GRDII)	Mais 500.000

Fonte: Adaptado de IBGE (2024)

Com base na tabela 32 temos as seguintes *proxys* de tamanho dos municípios: Pequeno Porte (PEQ) – de 0 a 20.000 habitantes; Médio Porte (MED) – de 20.001 a 100.000 habitantes; e Grande Porte (GRD) – Mais de 100.001 habitantes. Foram utilizadas ainda as subclassificações Pequeno I (PEQI) - de 0 a 10.000 habitantes; Pequeno II (PEQII) - de 10.001 a 20.000 habitantes; Médio I (MEDI) - de 20.001 a 50.000 habitantes; Médio II (MEDII) - de 50.001 a 100.000 habitantes; Grande I (GRDI) - de 100.001 a 500.000 habitantes; e Grande II (GRDII) – mais de 500.000 habitantes.

5.4.2 Dados Contábeis, Orçamentários e Fiscais

Na pesquisa foram utilizados dados secundários provenientes das Demonstrações Contábeis Anuais (DCAs) dos municípios brasileiros, referentes ao período de 2016 a 2023 obtidas junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONF, gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda. Os dados utilizados são de natureza quantitativa e compreendem informações financeiras e contábeis extraídas das diversas demonstrações que compõem as DCAs:

- Dados Contábeis: Saldos de contas patrimoniais (ativos, passivos, patrimônio líquido), valores de receitas e despesas orçamentárias, fluxos de caixa, variações patrimoniais, informações sobre a dívida pública, entre outros.
- Dados Orçamentários: Receitas e despesas previstas e realizadas, resultados orçamentários (primário e nominal), informações sobre restos a pagar, transferências intergovernamentais etc.
- Indicadores Fiscais: Despesa com pessoal, dívida consolidada líquida, gastos com educação e saúde, entre outros indicadores reportados no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e no Relatório sobre o Cumprimento dos Limites Constitucionais e Legais.

O SICONFI é uma plataforma digital centralizada e de uso obrigatório instituída pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a coleta, o processamento e a disseminação de dados contábeis e fiscais. Sua abrangência engloba todos os entes federativos do Brasil: a União, os estados e os municípios (STN, 2025). Como um sistema unificado, o SICONFI atua como a espinha dorsal sobre a qual se estrutura a avaliação da qualidade da informação, permitindo à STN consolidar e analisar dados de forma padronizada em escala nacional.

Os dados disponibilizados no SICONFI possuem um alto grau de confiabilidade, pois são provenientes de informações oficiais reportadas pelos próprios municípios e validadas pela STN. Os municípios são legalmente obrigados a enviar essas informações de forma padronizada, seguindo as normas contábeis aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, as informações estão sujeitas a controles internos e externos, incluindo auditorias. Apesar da confiabilidade, algumas limitações devem ser consideradas:

- **Qualidade da Informação Reportada:** Embora haja normas e validações, a qualidade da informação pode variar entre os municípios devido a diferentes níveis de capacidade técnica e administrativa das equipes contábeis.
- **Interpretação e Padronização:** Mesmo com a padronização das demonstrações, a interpretação e a aplicação das normas contábeis podem apresentar nuances entre os entes, o que pode dificultar a comparabilidade em alguns casos específicos. As Notas Explicativas são cruciais para mitigar essa limitação, mas sua qualidade e detalhamento também podem variar.
- **Disponibilidade e Tempestividade:** Embora o SICONFI seja atualizado, pode haver um certo lapso temporal entre o final do exercício financeiro e a disponibilização completa de todas as DCAs. Para o período de 2019 a 2023, quase a totalidade dos dados já se encontrava disponível conforme Tabela 31 da amostra.
- **Possíveis Erros de Digitação ou Sistêmicos:** Embora raros, erros de digitação ou falhas sistêmicas no envio ou processamento dos dados podem ocorrer. A análise de consistência dos dados durante o tratamento foi importante para identificar e corrigir essas ocorrências.

5.4.3 Qualidade dos Dados

A STN desempenha um papel central na promoção da qualidade da informação fiscal no Brasil. Para atingir esse objetivo, a STN publica anualmente o "*Ranking da Qualidade da*

Informação Contábil e Fiscal no SICONFI" (*Ranking SICONFI*). O propósito deste *ranking* é avaliar a qualidade e a consistência dos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais que são recebidos, por meio do SICONFI, de todos os entes federativos, incluindo a União, os estados e, notadamente, os municípios brasileiros. O *Ranking SICONFI* foi estabelecido em 2019 e tem sido objeto de revisões e expansões contínuas desde então, o que demonstra um compromisso persistente com o aprimoramento da avaliação da qualidade dos dados (STN, 2025).

É preciso aqui estabelecer uma distinção clara entre o foco do *Ranking SICONFI* e outros indicadores de saúde financeira. Enquanto o *Ranking SICONFI* se concentra na qualidade da informação contábil e fiscal, existem outras métricas, como a Capacidade de Pagamento (CAPAG) da STN, que avaliam a solidez fiscal e a capacidade de um ente federativo de honrar seus compromissos financeiros (STN, 2025).

A ênfase da STN na integridade dos dados como requisito de saúde financeira se sustenta na lógica de que se os dados subjacentes forem imprecisos, incompletos ou inconsistentes, qualquer análise subsequente de desempenho ou capacidade fiscal, como a CAPAG, seria inerentemente não confiável. Assim, a abordagem da STN sublinha que a verdadeira "qualidade fiscal" para um município começa com a garantia do mais alto padrão na comunicação de suas informações (STN, 2025).

A avaliação da qualidade da informação no *Ranking SICONFI* é fundamentada nos dados contábeis e fiscais contidos em diversos relatórios e demonstrativos que os entes federativos são obrigados a enviar periodicamente ao SICONFI. Os mais relevantes para a avaliação da qualidade fiscal dos municípios incluem (STN, 2025):

- Declaração de Contas Anuais (DCA): Este demonstrativo anual oferece uma visão consolidada das contas do ente, compreendendo o balanço patrimonial, a demonstração do resultado econômico e outros anexos contábeis detalhados.
- Relatório de Gestão Fiscal (RGF): Com periodicidade quadrimestral, o RGF é um importante instrumento para evidenciar o cumprimento dos limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), como despesa com pessoal e dívida consolidada.
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO): Apresentado bimestralmente, este relatório detalha a execução da receita e despesa orçamentária, bem como a apuração dos resultados primário e nominal.

Para cada um desses demonstrativos e para cada exercício fiscal, a STN disponibiliza "Regras Gerais e Instruções de Preenchimento" e "Regras de Validação" específicas. Esses documentos orientam os entes sobre a formatação correta dos dados e as consistências que devem ser observadas, servindo como um guia técnico para a submissão.

O Indicador da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no SICONFI (ICF) é a métrica central empregada pela STN para atribuir notas ao desempenho dos entes federativos no *Ranking* SICONFI. Esta metodologia foi desenvolvida para assegurar que o ranking reflita com precisão a conformidade, a qualidade e a exatidão das informações contábeis e fiscais fornecidas pelos entes (SILVA, 2020).

O ICF é construído a partir de um conjunto abrangente e em constante evolução de verificações. É importante notar que o *Ranking* SICONFI, desde sua criação em 2019, expandiu significativamente seu escopo. Inicialmente, contava com aproximadamente 30 verificações, mas foi revisado e ampliado para cerca de 180 verificações, o que evidencia um aprimoramento contínuo e a busca por uma granularidade maior na avaliação da qualidade da informação (STN, 2025).

O desempenho dos municípios no *Ranking* SICONFI é traduzido em 5 níveis de classificação, representados por letras, que variam de **AICF** (o conceito mais elevado) a **EICF** (o conceito mais baixo). Essa gradação proporciona uma visualização clara do nível de conformidade e qualidade dos dados reportados.

Tabela 33 - Níveis de Classificação do Indicador da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (ICF)

Nível de Classificação	Descrição/Significado	Faixa Percentual de Conformidade
AICF	Excelente	> 95% das informações corretas
BICF	Bom	85% a 95% das informações corretas
CICF	Regular	75% a 84,99% das informações corretas
DICF	Insuficiente	65% a 74,99% das informações corretas
EICF	Crítico	< 65% das informações corretas

Fonte: STN (2025)

O aumento substancial no número de verificações, que passou de 30 para aproximadamente 180, é um indicador quantitativo claro de uma contínua elevação na complexidade e no rigor da metodologia de avaliação da STN. Isso significa que alcançar e manter uma alta pontuação no ICF está se tornando progressivamente mais desafiador para os municípios. Essa tendência também sugere que a STN está caminhando para uma compreensão

mais granular e sofisticada da qualidade dos dados, impulsionando os municípios a elevar toda a sua infraestrutura de comunicação financeira.

O ICF, com seu sistema de classificação (de AICF a EICF), funciona como um termômetro transparente do compromisso e da capacidade de um município em relação à transparência fiscal. Uma classificação mais alta (por exemplo, AICF) não apenas indica conformidade com os padrões de comunicação, mas também sinaliza um sistema interno de gestão contábil e fiscal robusto e confiável. Isso tem uma implicação mais ampla: a pontuação do ICF pode influenciar significativamente a percepção externa de um município. Pode afetar sua capacidade de crédito, sua elegibilidade para subvenções e empréstimos federais (que frequentemente dependem da saúde fiscal e da transparência) e, crucialmente, a confiança pública (STN, 2025).

As cerca de 180 verificações que compõem o ICF não são uma lista aleatória, mas são organizadas em quatro dimensões principais de avaliação. Essas dimensões fornecem uma estrutura lógica para compreender os diferentes aspectos da qualidade da informação que a STN considera essenciais:

- **Dimensão I: Gestão da Informação:** Esta dimensão foca na governança e nos processos de envio dos dados ao SICONFI. As verificações aqui avaliam a pontualidade, a completude e a consistência básica do envio dos demonstrativos.
- **Dimensão II: Informações Contábeis:** Esta dimensão avalia a conformidade dos dados contábeis com as normas e princípios estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). As verificações nesta dimensão garantem que as contas patrimoniais (ativo, passivo, patrimônio líquido), orçamentárias (receita e despesa) e de resultado (variações patrimoniais) estejam corretamente registradas, classificadas e apresentadas, refletindo a real situação contábil do ente.
- **Dimensão III: Informações Fiscais:** Nesta dimensão, a STN verifica a aderência dos dados fiscais às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Esta dimensão aborda a correta apuração e apresentação de limites de despesa com pessoal, dívida consolidada, resultado primário e nominal, operações de crédito, entre outros, que são cruciais para a avaliação da saúde fiscal.
- **Dimensão IV: Informações Contábeis x Informações Fiscais:** Esta dimensão é particularmente crucial para a consistência e integridade dos dados. Ela verifica a coerência e a conciliação entre as informações reportadas nos demonstrativos contábeis

(DCA) e nos demonstrativos fiscais (RGF, RREO). Erros nesta dimensão indicam um descompasso entre as diferentes bases de dados do ente, comprometendo a visão integrada e unificada de sua situação fiscal e orçamentária. É aqui que a STN busca garantir que as narrativas contábil e fiscal do município estejam alinhadas.

A inclusão explícita da "Dimensão IV: Informações Contábeis x Informações Fiscais" demonstra uma abordagem sofisticada e prospectiva da STN em relação à qualidade dos dados. Não é suficiente que os relatórios individuais (DCA, RGF, RREO) sejam internamente consistentes; eles também devem ser consistentes entre si. Isso aponta para uma tendência fundamental de exigir maior integração de dados nos sistemas financeiros municipais. A implicação é que os municípios precisam superar a gestão fragmentada de dados departamentais garantindo que seus departamentos de contabilidade, orçamento e fiscal trabalhem em estreita colaboração, idealmente utilizando sistemas integrados de gestão financeira (como os SIAFICs) para evitar discrepâncias e assegurar uma narrativa fiscal unificada e coerente em todos os relatórios.

As quatro dimensões, quando consideradas em conjunto, revelam que a avaliação da STN constitui um arcabouço de auditoria abrangente. A "Dimensão I: Gestão da Informação" concentra-se no processo de envio dos dados, incluindo a pontualidade e a higiene básica (por exemplo, evitar entradas duplicadas). Em contraste, a "Dimensão II: Informações Contábeis", a "Dimensão III: Informações Fiscais" e a "Dimensão IV: Informações Contábeis x Informações Fiscais" focam no conteúdo dos dados e em sua consistência cruzada (STN, 2025).

Essa abordagem ampliada garante que os municípios sejam avaliados não apenas pela precisão do que comunicam, mas também pela robustez de como gerenciam seus processos de comunicação financeira. A implicação mais ampla é que os municípios devem implementar controles internos rigorosos, mecanismos de garantia de qualidade e monitoramento contínuo em todo o seu ciclo de comunicação financeira, desde a entrada e classificação inicial dos dados até a submissão final, para alcançar e manter uma alta pontuação no ICF.

5.4.4 Dados Eleitorais e Político Partidários

O conjunto de dados sobre os resultados eleitorais de 2020 foram obtidos no portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que disponibiliza informações detalhadas e históricas sobre as eleições brasileiras desde 1945. Especificamente para as eleições municipais, o portal oferece:

- Resultados: Votação nominal e por partido por município e zona eleitoral, além de relatórios de totalização e detalhes da apuração por seção.
- Candidaturas e Contas: Informações sobre todos os candidatos que pediram registro à Justiça Eleitoral, suas contas de campanha e as dos partidos políticos. É possível consultar o número de candidaturas por cargo (prefeito, vice-prefeito, vereador) e dados sobre financiamento de campanha, incluindo doadores, fornecedores e limites de gastos.
- Estatísticas: Painéis interativos e bases de dados para obter estatísticas e séries históricas do eleitorado, candidaturas, resultados e prestações de contas.

Os dados são disponibilizados em diferentes formatos, como arquivos ZIP e CSV, e foram utilizados tanto para a definição dos períodos eleitorais e para o cálculo do índice de competição política.

5.5 Tratamentos Aplicados aos Dados

O tratamento dos dados procurou garantir a qualidade das análises considerando os seguintes aspectos:

5.5.1 Dados Perdidos (*Missing Values*)

Foi realizada uma análise da ocorrência de dados perdidos nas bases de dados do período de 2019 a 2023. Após a detecção das observações perdidas foi aplicado o *Teste de Little* (Teste de MCAR de *Little*) para comparar os padrões de dados perdidos. A hipótese nula do teste de *Little* é que os dados são MCAR, ou seja, que os valores perdidos decorrem de processos aleatórios. Ele compara a matriz de médias e covariâncias dos dados observados com a matriz esperada sob a hipótese de MCAR. Se não houver diferenças significativas, a hipótese de MCAR não é rejeitada.

A estratégia adotada para lidar com dados perdidos decorreu da natureza e extensão da perda. As abordagens incluíram:

- a) Exclusão: remoção de observações (municípios ou anos) com uma quantidade significativa de dados perdidos, não comprometendo a representatividade da amostra.⁵

⁵ Segundo o manual de ajuda do STATA®, o procedimento *listwise deletion* para dados perdidos (também conhecido como "exclusão por lista" ou "complete case analysis") funciona de forma sintética da seguinte maneira: O *listwise deletion* é um método de tratamento de dados perdidos em que qualquer observação (linha no seu conjunto de dados) que tenha pelo menos um valor ausente (*missing value*) em qualquer uma das variáveis incluídas na análise é completamente removida do conjunto de dados utilizado para a estimação. A lógica é garantir que a regressão ou a análise seja executada apenas com a amostra de "casos completos", ou seja, com observações para as quais todos os dados necessários estão presentes. No Stata, isso é o comportamento padrão de muitos comandos de regressão quando encontram dados ausentes.

- b) Imputação: utilização de métodos estatísticos para estimar os valores faltantes, como média, mediana, regressão dentre outros, dependendo da distribuição e das características dos dados.

5.5.2 Valores Atípicos (*Outliers*)

Foram identificados e analisados os valores atípicos (*outliers*) que poderiam distorcer as análises. Após detectados, existem três possíveis procedimentos em relação a essas observações atípicas:

- i. Manutenção: justificada quando o valor atípico representa uma situação real e relevante para a pesquisa.
- ii. Remoção: caso o *outlier* seja claramente um erro de registro ou uma observação espúria e sua remoção não cause perda significativa de informação.
- iii. Winsorização: Substituição dos valores extremos por valores menos discrepantes dentro da distribuição dos dados.

A winsorização é um método de tratamento de *outliers* (valores atípicos) que busca reduzir a influência de valores extremos sem removê-los completamente do conjunto de dados. Ao invés de excluir as observações consideradas *outliers*, a winsorização as substitui por valores menos extremos da seguinte forma:

- i. Definição dos percentis: É necessário determinar limites percentis (por exemplo, 5% e 95%) para identificar os valores que serão winsorizados.
- ii. Substituição dos valores extremos:
- iii. Valores abaixo do percentil inferior (ex: 5º percentil) são substituídos pelo valor correspondente a esse percentil.
- iv. Valores acima do percentil superior (ex: 95º percentil) são substituídos pelo valor correspondente a esse percentil.

Dessa forma, a winsorização "apara" as pontas da distribuição dos dados, reduzindo o impacto dos outliers na média e em outras estatísticas, ao mesmo tempo em que preserva a estrutura e a distribuição geral do conjunto de dados. Isso a torna uma alternativa robusta à remoção de *outliers*, especialmente em conjuntos de dados menores onde a exclusão de pontos poderia resultar em uma amostra não representativa.

No trabalho, adotou-se progressivamente os níveis de winsorização (iniciando em 1% até no máximo 10%) para os percentis inferior e superior a depender da persistência de observações atípicas e valores extremos.

5.6 Principais Características dos Dados

A base de dados construída para esta pesquisa apresenta as seguintes características principais:

- i) **Tamanho:** O tamanho da base de dados teve como base o número de municípios brasileiros (atualmente 5.568) e do período analisado (5 anos). Considerando a coleta de diversas demonstrações contábeis para cada município em cada ano, o volume de dados analisado foi de 27.840 observações.
- ii) **Unidade de Análise:** O município foi a principal unidade de análise.
- iii) **Variáveis:** A base de dados contém variáveis financeiras e contábeis extraídas das DCAs, incluindo resultado patrimonial, valores de receitas e despesas, indicadores fiscais, entre outros. A seleção específica das variáveis dependerá dos objetivos específicos da pesquisa.
- iv) **Estrutura:** Os dados foram estruturados em um formato que permitiu a análise temporal (evolução ao longo dos anos) e a análise *cross-sectional* (comparação entre diferentes municípios em um mesmo ano).

5.7 Discussão das Características e Consequências para os Propósitos do Estudo

A natureza dos dados secundários, provenientes de uma fonte oficial e padronizada como o SICONFI, ofereceu robustez e confiabilidade para a análise dos dados dos municípios. A abrangência temporal de 2019 a 2023 permitiu investigar tendências e possíveis impactos de eventos econômicos e políticos ao longo desse período, incluído os períodos pré (2019) e pós pandemia.

No entanto, algumas características podem ter consequências para os propósitos do estudo:

- a) **Nível de Agregação:** Os dados das DCAs são apresentados em um nível de agregação específico, definido pelas normas contábeis. Pode ser que informações mais detalhadas, que seriam relevantes para questões de pesquisa mais específicas, não estejam disponíveis publicamente no SICONFI.
- b) **Comparabilidade entre Municípios:** Embora haja padronização, as diferenças socioeconômicas, demográficas e de porte entre os municípios podem influenciar seus indicadores financeiros e contábeis. As análises comparativas levaram em consideração essas heterogeneidades através da utilização de variáveis de controle e da realização de análises por grupos de municípios com características semelhantes.

- c) **Qualidade dos Dados Reportados:** Como mencionado nas limitações, variações na qualidade do reporte entre os municípios tem potencial para introduzir ruído nos dados e afetar a precisão das análises. Os procedimentos de tratamento de dados (dados perdidos e outliers) visaram mitigar esse problema, mas é importante reconhecer essa possível influência.

Apesar dessas considerações, a riqueza de informações contidas nas DCAs do SICONFI representou uma oportunidade para a investigação das contas públicas municipais. A análise cuidadosa e a consideração das características e limitações dos dados permitiram a compreensão dos efeitos da implementação do RCA nos municípios brasileiros no período de 2019 a 2023.

5.8 Principais Limitações do Estudo

- Período de implementação de novos procedimentos contábeis patrimoniais (Portaria STN nº 548) - Uma importante limitação deste estudo reside no fato de que o período de análise, de 2019 a 2023, coincide com o processo de implementação de novos procedimentos contábeis patrimoniais, conforme estabelecido pela Portaria STN nº 548. A norma definiu prazos-limite escalonados para o registro e a reavaliação de bens móveis e imóveis, iniciando em 2020 para municípios com mais de 50.000 habitantes e em 2021 para os demais, e de ativos de infraestrutura a partir de 2023. Em razão desse calendário, a base de dados da pesquisa reflete um período de transição, e não um cenário de estabilidade nas práticas contábeis. O coeficiente positivo da variável PPE, por exemplo, pode ser interpretado como um reflexo desses esforços de adequação regulatória, onde os *accruals* positivos gerados por reavaliações e reconhecimento de novos ativos superaram temporariamente o efeito redutor da depreciação. Consequentemente, as conclusões do estudo devem ser ponderadas, pois capturam os efeitos de uma fase de adaptação, e não necessariamente o comportamento de longo prazo dos *accruals* discricionários em um ambiente contábil plenamente consolidado. Futuros estudos, com dados coletados após a conclusão completa da implementação, serão necessários para verificar se os efeitos transitórios persistem.
- O período analisado é parcialmente coincidente com o da emergência sanitária da Covid-19 (2020 e 2021) – Os exercícios financeiros de 2020 e 2021 analisados no estudo, coincidem com o auge da emergência sanitária da Covid-19. No entanto, os resultados das análises não identificaram a adoção de estratégias de *Big Bath Accounting*, geralmente adotadas em períodos de crise financeira, quando diante da inevitabilidade do reporte de prejuízos os gestores sentem-se incentivados a reconhecer o maior volume possível de perdas, incluindo as represadas (Scott, 2015). Uma explicação possível para esse fato foi o volume de transferências voluntárias recebidas pelos municípios para fazer frente aos gastos para mitigar os efeitos da emergência sanitária, mas que não foram objeto deste estudo.

- Seleção do modelo de estimação da Hipótese 3 - Apesar dos testes estatísticos indicarem a superioridade do modelo de efeitos fixos para o teste da Hipótese 3, sua aplicação mostrou-se metodologicamente inadequada. O motivo é que esse modelo não permite estimar o impacto de uma variável central para a hipótese de pesquisa (competição política), que não varia ao longo do tempo. Por outro lado, o modelo de efeitos aleatórios foi descartado por ser estatisticamente inconsistente, conforme demonstrado pelo Teste de *Hausman*. Diante desse cenário, a adoção do modelo *Pooled* foi uma escolha metodológica necessária para garantir a análise e o teste da hipótese central do estudo, mesmo que outros modelos fossem estatisticamente mais robustos em diferentes contextos.

- Possíveis problemas de endogeneidade no modelo de detecção de *accruals* discricionários proposto (Eq.09) - Considerando as limitações dos modelos gerais de detecção de *accruals* discricionários a partir de modelagens que regredem acumulações totais (variáveis contábeis) contra variáveis também contábeis produzidas dentro do mesmo escopo normativo podem conduzir a problemas de endogeneidade prejudicando o poder estatístico e conduzindo a inferências equivocadas sobre os *accruals* discricionários. No **Apêndice A** são apresentados e discutidos detalhadamente os possíveis problemas de endogeneidade no modelo proposto para o setor público bem como os testes com a aplicação do *Generalized Method of Moments* – GMM para identificação de possíveis variáveis instrumentais.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

6.1 Análise Descritiva - Perfil dos Municípios Analisados

O estudo analisou os dados contábeis (orçamentários e patrimoniais) dos 5.568 municípios brasileiros durante os anos de 2019 a 2023 disponibilizados pelo SICONFI. A taxa de disponibilidade dos dados contábeis dos municípios manteve-se elevada no período analisado, variando entre 98,3% e 99,6%, com um total de 99,3% de disponibilidade considerando-se o período de cinco anos segundo a Tabela 34.

Tabela 34 - Descritivo do número de municípios brasileiros analisados pelo estudo.

Ano	Municípios	Dados Indisponíveis	Dados Disponíveis	Municípios Analisados (%)
2019	5.568	27	5.541	99,5%
2020	5.568	25	5.543	99,5%
2021	5.568	9	5.559	99,8%
2022	5.568	24	5.544	99,6%
2023	5.568	97	5.471	98,3%
Total	27.840	182	27.658	99,3%

Fonte: Dados da Pesquisa

Em termos relativos, o maior percentual de dados disponíveis foi registrado em 2021 (99,8%), enquanto o menor percentual foi observado em 2023 (98,3%). Na média foram analisados os dados de 5.532 municípios por ano, sendo o total de dados indisponíveis no período de 182 (0,6%), representando uma fração inferior a 1% da população em estudo, muito inferior ao patamar de 10% considerado uma perda aceitável por Hair (2005). Sobre as observações disponíveis para cada ano foi realizado o tratamento de *outliers* por meio do processo de winsorização ao nível de 1% para os percentis inferior e superior.

Tabela 35 - Porte dos Municípios analisados

Porte	2019		2020		2021		2022		2023		Total
GRDI	270	4,9%	276	5,0%	277	5,0%	277	5,0%	275	5,0%	1.375
GRDII	45	0,8%	47	0,8%	48	0,9%	48	0,9%	48	0,9%	236
MEDI	1.085	19,7%	1.095	19,8%	1.103	19,9%	1.117	20,2%	1.103	20,2%	5.503
MEDII	347	6,3%	346	6,3%	349	6,3%	351	6,3%	349	6,4%	1.742
PEQI	2.430	44,0%	2.432	43,9%	2.436	44,0%	2.436	44,0%	2.395	43,8%	12.129
PEQII	1.340	24,3%	1.339	24,2%	1.328	24,0%	1.312	23,7%	1.297	23,7%	6.616
Total	5.517	100%	5.535	100%	5.541	100%	5.541	100%	5.467	100%	27.601

Fonte: Dados da Pesquisa

A tabela 35 aponta para uma estabilidade estrutural na composição da amostra, com as proporções de cada categoria de porte mantendo-se consistentemente ao longo do período. As pequenas variações no quantitativo de municípios em cada categoria decorrem da indisponibilidade das demonstrações no SICONFI, da indisponibilidade da informação sobre o ativo total do exercício anterior necessária para se calcular o deflator do resultado patrimonial ou da divulgação das informações do CENSO 2022.⁶

A distribuição numérica demonstra uma predominância acentuada de municípios de pequeno porte. As categorias PEQI e PEQII somam aproximadamente 68% do total de municípios, enquanto MEDI e MEDII contribuem com cerca de 26%, perfazendo um total de cerca de 94% dos municípios. Em contrapartida, os municípios de grande porte (GRDI e GRDII) representam uma minoria numérica (aproximadamente 6%).

Tabela 36 - ICF dos Municípios analisados

ICF	2019		2020		2021		2022		2023		Total
AICF	119	2,2%	191	3,5%	365	6,6%	317	5,7%	365	6,7%	1.357
BICF	1.454	26,4%	1.409	25,5%	1.747	31,5%	1.962	35,4%	2.270	41,5%	8.842
CICF	1.605	29,1%	1.732	31,3%	1.680	30,3%	1.461	26,4%	1.460	26,7%	7.938
DICF	1.052	19,1%	1.167	21,1%	1.062	19,2%	941	17,0%	640	11,7%	4.862
EICF	1.287	23,3%	1.036	18,7%	687	12,4%	860	15,5%	732	13,4%	4.602
Total	5.517	100%	5.535	100%	5.541	100%	5.541	100%	5.467	100%	27.601

Fonte: Dados da Pesquisa

Sobre a qualidade da informação contábil fiscal a tabela 36 revela uma melhora consistente dos municípios. A tendência mais marcante é o movimento ascendente na qualidade da informação. O número de municípios nas categorias de melhor qualidade (AICF e BICF) cresceu substancialmente ao longo dos anos.

A categoria AICF (melhor qualidade) quase triplicou em número de municípios, passando de 119 (2,2%) em 2019 para 365 (6,7%) em 2023. Isso indica um esforço por parte de uma parcela crescente de municípios para atingir os mais altos padrões de transparência e consistência. A categoria BICF, que representa um nível muito bom de qualidade, apresentou o crescimento mais expressivo e se tornou a classe dominante. Saltou de 1.454 municípios

⁶ O Censo Demográfico é realizado a cada dez anos (com atraso no último devido à pandemia e questões orçamentárias, sendo o último referente a 2022, com resultados divulgados a partir de 2023).

(26,4%) em 2019 para 2.270 municípios (41,5%) em 2023. Esse movimento é particularmente relevante, pois mostra que uma grande parte dos municípios está se consolidando em um patamar de boa qualidade fiscal.

Destaca-se, também, a redução significativa nas categorias de baixa qualidade. Em contrapartida à melhora das categorias superiores, houve uma queda acentuada no número de municípios nas categorias de pior qualidade (DICF e EICF). A categoria EICF (pior qualidade) reduziu de 1.287 municípios (23,3%) em 2019 para 732 (13,4%) em 2023, apesar de um leve aumento em 2022. Essa diminuição é um indicativo positivo de que menos municípios estão com problemas na qualidade de seus dados fiscais segundo o indicador. Da mesma forma, a categoria DICF diminuiu de 1.052 municípios (19,1%) em 2019 para 640 (11,7%) em 2023, reforçando a tendência de saída dos entes das faixas de menor qualidade.

A categoria CICF, que representa uma qualidade intermediária, manteve-se relativamente estável em números absolutos após um pico em 2020/2021, mas teve sua participação percentual reduzida (de 29,1% em 2019 para 26,7% em 2023). Isso sugere que, embora alguns municípios possam ter subido para BICF, outros podem ter descido de categorias superiores, ou os que melhoraram foram compensados por aqueles que não avançaram significativamente. A estabilização numérica pode indicar que essa categoria atua como um "corredor" onde municípios transitam para níveis superiores ou inferiores.

Tabela 37 - Tabela de contingência da distribuição dos municípios em relação ao porte e ao ICF

Porte / ICF	AICF	BICF	CICF	DICF	EICF	Total
GRDI	70	438	386	235	246	1.375
	5,09	31,85	28,07	17,09	17,89	100
	5,16	4,95	4,86	4,83	5,35	4,98
	0,25	1,59	1,4	0,85	0,89	4,98
GRDII	47	81	52	29	27	236
	19,92	34,32	22,03	12,29	11,44	100
	3,46	0,92	0,66	0,6	0,59	0,86
	0,17	0,29	0,19	0,11	0,1	0,86
MEDI	222	1.755	1.582	1.013	931	5.503
	4,03	31,89	28,75	18,41	16,92	100
	16,36	19,85	19,93	20,84	20,23	19,94
	0,8	6,36	5,73	3,67	3,37	19,94
MEDII	87	657	469	279	250	1.742
	4,99	37,72	26,92	16,02	14,35	100

	6,41	7,43	5,91	5,74	5,43	6,31
	0,32	2,38	1,7	1,01	0,91	6,31
PEQI	649	3.794	3.563	2.145	1.978	12.129
	5,35	31,28	29,38	17,68	16,31	100
	47,83	42,91	44,89	44,12	42,98	43,94
	2,35	13,75	12,91	7,77	7,17	43,94
PEQII	282	2.117	1.886	1.161	1.170	6.616
	4,26	32	28,51	17,55	17,68	100
	20,78	23,94	23,76	23,88	25,42	23,97
	1,02	7,67	6,83	4,21	4,24	23,97
Total	1.357	8.842	7.938	4.862	4.602	27.601
	4,92	32,04	28,76	17,62	16,67	100
	100	100	100	100	100	100
	4,92	32,04	28,76	17,62	16,67	100

Fonte: Dados da Pesquisa

A tabela de contingência (Tabela 37) apresenta dados sobre o porte dos municípios (divididos em 6 categorias: PEQ1, PEQ2, MED1, MED2, GRD1 e GRD2) e o Índice de Qualidade Contábil Fiscal (ICF) em 5 categorias (AICF a EICF, onde AICF é a melhor qualidade e EICF a pior).

Para cada categoria de porte de município, as informações são apresentadas em quatro linhas distintas:

- Número de observações absolutas: Quantidade de municípios em cada categoria de ICF.
- Frequência relativa de observações por ICF: Proporção de municípios em cada categoria de ICF, considerando o total para aquela categoria de porte.
- Frequência relativa de observações dentro da mesma categoria de ICF: Proporção de municípios de um determinado porte dentro de cada categoria de ICF.
- Frequência relativa de observações considerando todas as categorias de ICF: Proporção de municípios em cada categoria de ICF em relação ao total geral de observações.

A coluna 7 totaliza as observações das linhas, e as últimas quatro linhas da planilha são totalizadores gerais para cada tipo de informação apresentada.

A análise da Frequência relativa de observações por ICF (percentual de municípios dentro de cada porte em cada categoria de ICF) demonstra que a qualidade contábil fiscal, em termos proporcionais, tende a se elevar à medida que o porte do município aumenta:

- **Porte GRDII:** Destaca-se como o grupo com a maior concentração de municípios nas categorias de excelência. Aproximadamente 54,24% dos municípios GRDII se enquadram nas duas melhores classificações do ICF (19,92% em AICF e 34,32% em BICF). Este é o melhor desempenho proporcional entre todos os portes.
- **Portes GRDI, MEDI, MEDI, PEQI e PEQII:** Embora apresentem representatividade em AICF e BICF, suas proporções nessas categorias são menores em comparação com o GRDII. Por exemplo, o GRDI, apesar de ser um grande porte, possui apenas 36,94% de seus municípios em AICF/BICF. Os portes PEQI e PEQII, que representam a base populacional, mostram distribuições relativamente homogêneas entre BICF, CICF, DICF e EICF, indicando que a excelência não é uma exclusividade, mas também não é a regra para a maioria de seus membros.

Essa tendência sugere que municípios de maior porte, especialmente aqueles no patamar do GRDII, dispõem de maior capacidade administrativa, sistemas de informação mais robustos e equipes técnicas mais qualificadas e especializadas, fatores que facilitam a aderência às normas contábeis e fiscais e a produção de informações de alta qualidade.

Uma interpretação adicional pode ser obtida ao se analisar a frequência relativa de observações dentro da mesma categoria de ICF (proporção de municípios de um dado porte que compõe cada categoria de ICF). Essa métrica revela de onde vêm os municípios que formam cada grupo de qualidade:

- **Dominância dos Portes PEQI e PEQII nas Categorias AICF e BICF:** Contrariando uma percepção inicial que poderia superestimar a exclusividade da excelência nos maiores portes, os dados indicam que os municípios de porte PEQI contribuem com 47,83% de todos os municípios classificados como AICF e 42,91% de todos os BICF. O porte PEQII também é um contribuinte significativo, com 20,78% dos AICF e 23,94% dos BICF. Juntos, PEQI e PEQII respondem por uma parcela majoritária dos municípios de alta qualidade no país.

Isto implica que embora o GRDII apresente a maior proporção interna de municípios com alto ICF, o fato de os portes PEQI, PEQII e MEDI (devido ao seu volume absoluto de municípios) serem os maiores "fornecedores" de municípios com ICF excelente e bom (AICF e BICF) ressalta que a capacidade de atingir a alta qualidade está presente em municípios de diversos tamanhos. Isso desafia a noção de que a excelência é exclusiva dos municípios de grande porte.

Na outra ponta, a distribuição do ICF revela que, mesmo em portes maiores, ainda há municípios com desafios.

- Presença em DICF e EICF: Embora em menor proporção, os portes GRDI e MEDI ainda têm uma parcela de seus municípios nas categorias DICF e EICF, indicando que a alta qualidade não é garantida apenas pelo tamanho.
- Concentração da Pior Qualidade: A categoria EICF, a de pior qualidade, é mais densamente composta por municípios de porte PEQI (42,98%) e PEQII (25,42%).

Ao considerar a Frequência relativa de observações considerando todas as categorias de ICF (total geral), observa-se que:

- A maior parte dos municípios brasileiros se concentra nas categorias intermediárias e de menor qualidade: 28,76% em CICF, 17,62% em DICF e 16,67% em EICF. Isso significa que mais de 63% dos municípios estão do nível intermediário para baixo.
- Apenas uma minoria significativa (4,92% em AICF e 32,04% em BICF) atinge os padrões de excelência e boa qualidade.

Estes resultados sugerem que, apesar dos avanços e dos pontos de excelência, a média da qualidade contábil e fiscal no setor público municipal brasileiro ainda demanda contínuos investimentos em capacitação, sistemas e governança.

Um teste Qui-quadrado (χ^2) foi realizado para avaliar a existência de uma associação estatisticamente significativa entre o porte dos municípios e o Índice de Qualidade Contábil Fiscal (ICF).

Para interpretar o valor da estatística Qui-quadrado, precisamos compará-lo com um valor crítico de uma distribuição Qui-quadrado para um nível de significância de 5% e os graus de liberdade calculados.

Hipótese Nula (h_0): Não há associação entre o porte do município e o Índice de Qualidade Contábil Fiscal (ICF). Ou seja, a distribuição do ICF é independente do porte do município.

Hipótese Alternativa (h_1): Existe uma associação entre o porte do município e o Índice de Qualidade Contábil Fiscal (ICF). Ou seja, a distribuição do ICF não é independente do porte do município.

Com 20 graus de liberdade e um nível de significância de 0.05, o valor crítico da distribuição Qui-quadrado ou *likelihood-ratio chi2* (20) é aproximadamente 133,62.

Uma vez que o valor da estatística Qui-quadrado calculado (ou *Pearson chi2*(20) é 179,60, maior que o valor crítico (31.41), rejeitamos a hipótese nula (h_0), concluindo que existe uma associação estatisticamente significativa entre o porte dos municípios e o Índice de Qualidade Contábil Fiscal (ICF). Em outras palavras, a qualidade contábil fiscal de um município não é independente do seu porte. Isso implica que a distribuição do ICF varia de forma significativa entre as diferentes categorias de porte municipal.

Esse resultado corrobora o estudo de Falkman e Tagesson (2008), de que municípios maiores produzem informações contábeis de qualidade mais elevada. Entretanto no caso brasileiro os resultados também indicam que a maior parte dos municípios se concentra nas categorias intermediárias e de menor qualidade: 28,76% em CICF, 17,62% em DICF e 16,67% em EICF. Isso significa que mais de 63% dos municípios estão do nível intermediário para baixo, e que apenas uma minoria significativa (4,92% em AICF e 32,04% em BICF) atinge os padrões de excelência e boa qualidade.

Uma análise apenas do exercício de 2023 (tabela 36) revela uma situação mais equilibrada com 48,2% dos municípios se concentrando nas categorias de melhor qualidade (6,7% de AICF e 41,5% de BICF) e 51,8% nas categorias intermediárias e de baixa qualidade (26,7% de CICF, 11,5% de DICF e 13,4% de EICF).

A análise das características de porte e qualidade da informação contábil permite uma conclusão detalhada sobre a situação fiscal dos municípios. Embora a literatura, como o estudo de Falkman e Tagesson (2008), sugira que municípios maiores tendem a produzir informações de qualidade mais elevada, os resultados da análise de frequência da amostra indicam que o panorama geral ainda apresenta desafios. A maioria dos municípios brasileiros, correspondendo a mais de 63% da amostra, concentra-se nas categorias intermediárias e de menor qualidade (28,76% em CICF, 17,62% em DICF e 16,67% em EICF). Em contraste, apenas uma minoria significativa atinge os padrões de excelência e boa qualidade, com 4,92% em AICF e 32,04%

em BICF. Esses dados consolidam a conclusão de que, apesar de existirem pontos de excelência, a qualidade contábil e fiscal no setor público municipal brasileiro ainda demanda contínuos investimentos em capacitação, sistemas e governança para elevar o padrão geral e reduzir a vulnerabilidade fiscal.

7. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA HIPÓTESE 1

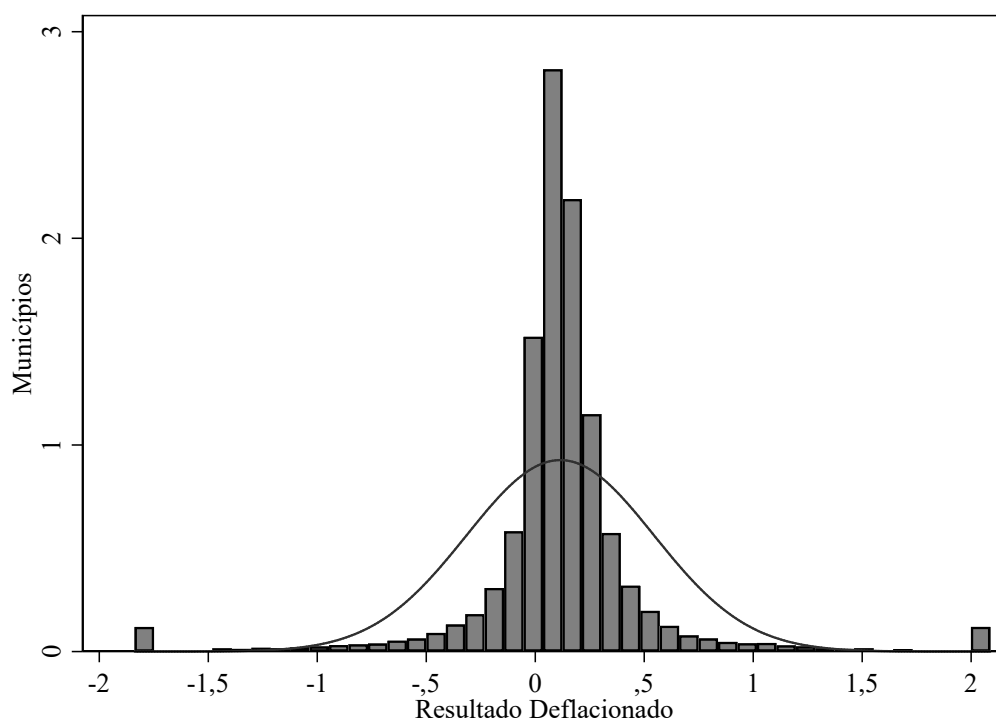
Nesta seção é examinada a Hipótese 1 de que os municípios brasileiros gerenciam resultados com finalidade de reportar pequenos resultados positivos (superávits) próximos a zero. Segundo essa hipótese, governos locais procuram sinalizar competência por meio da apresentação de resultados equilibrados, evitando grandes déficits (que significariam incompetência no controle das despesas) e grandes superávits que poderiam sinalizar taxaço excessiva ou margem para ampliação do nível de serviços prestados à população.

Essa hipótese se baseia nos achados da literatura internacional sobre gerenciamento de resultados nos governos locais municipais (Arcas & Martí, 2016; Beck, 2018; Cohen & Malkogianni, 2018; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Donatella & Tagesson, 2021; Donatella, 2020; Drew, 2018; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020; Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007; Vinnari & Näsi, 2008). Para testar as anomalias na distribuição de frequência dos resultados em torno de zero será utilizado o teste proposto por Burgstahler e Dichev (1997) e largamente utilizado na detecção do gerenciamento dos resultados apresentados pelos governos locais.

7.1 Análise Gráfica da Distribuição de Frequência do Resultado Patrimonial

A metodologia utilizada para identificar descontinuidades na distribuição de resultados baseou-se inicialmente na construção de um histograma de frequência do Resultado Patrimonial Deflacionado. O objetivo da utilização desta técnica de análise gráfica foi identificar visualmente qualquer concentração ou "salto" anômalo em torno do "*breakeven*" (ponto de equilíbrio, representado por zero), onde resultados negativos se transformam em positivos.

Figura 1 - Distribuição de frequência da variável resultado deflacionado pelo ativo total



Fonte: Output do Stata 15

A Figura 1 apresentando a distribuição de frequência da variável resultado deflacionado pelo ativo total ilustra claramente essa distribuição. Observa-se um pico de observações exatamente em **0,0**, indicando uma concentração excessiva de municípios com resultados patrimoniais deflacionados nulos ou muito próximos de zero. O histograma apresenta uma frequência visivelmente menor de municípios imediatamente à esquerda de zero (pequenos resultados negativos) e uma frequência maior imediatamente à direita de zero (pequenos resultados positivos), sugerindo um movimento dos resultados de um lado para o outro do *breakeven*.

Com base no resultado dos testes de normalidade (*Shapiro-Wilk* e *Shapiro-Francia*) aplicados para variável resultado deflacionado ($p=0.0000$) foi rejeitada a hipótese de aderência à uma distribuição normal, confirmando estatisticamente que se trata de uma distribuição com uma descontinuidade abrupta no ponto de equilíbrio.

7.2 Resultados dos Testes de Burgstahler e Dichev

Para confirmar a análise gráfica e testar as anomalias na distribuição de frequência dos resultados em torno de zero será utilizado o teste proposto por Burgstahler e Dichev (1997) e largamente utilizado na detecção do gerenciamento dos resultados apresentados pelos governos

locais, que compara o número real de observações em intervalos críticos próximos ao ponto de descontinuidade com o número de observações esperado sob a hipótese de uma distribuição contínua e suave. Os resultados são apresentados na Tabela 38.

Tabela 38 - Significância estatística das descontinuidades próximas ao zero da distribuição de frequências do resultado patrimonial deflacionado dos municípios (2019-2023)

Intervalo	Número de Observações Reais	Número de Observações Esperadas	Estatística Z (p-valor)
]-0,05;0,00]	1.993	2.175	-3,46***
]0,00;0,05]	3.287	2.978	4,86***
]0,05;0,10]	3.962	3.467	7,23***

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5% *** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Dados da Pesquisa

Observa-se que no intervalo de pequenos resultados negativos (]-0,05; 0,00]), o número de observações reais (1.993 municípios) é significativamente menor do que o número de observações esperadas (2.175 municípios). A Estatística Z de -3,46 (com p-valor significativo ao nível de 1%) confirma essa lacuna estatística. Isso sugere que os municípios evitam registrar pequenos *déficits* patrimoniais.

Em contraste, no intervalo de pequenos resultados positivos ou *superávits* (]0,00; 0,05]), o número de observações reais (3.287 municípios) é substancialmente maior do que o número de observações esperadas (2.978 municípios). A Estatística Z de 4,86 (com p-valor significativo ao nível de 1%) demonstra um excesso estatisticamente robusto de municípios nesta faixa. O intervalo subsequente de resultados positivos (]0,05; 0,10]) também exhibe um excesso de observações reais em relação às esperadas (Z de 7,23***), reforçando a tendência de apresentar *superávits* positivos próximos do *breakeven*.

A combinação das evidências gráficas do histograma e dos resultados do teste de Burgstahler e Dichev (1997) oferece suporte à hipótese de uma descontinuidade artificial na distribuição dos resultados patrimoniais deflacionados dos municípios brasileiros entre 2019 e 2023. Essa descontinuidade é caracterizada por uma redução inesperada de municípios com pequenos resultados negativos e um aumento compensatório de municípios com pequenos resultados positivos, concentrando-se no ponto de equilíbrio (zero).

Esse padrão de comportamento é consistente com a adoção de estratégias de gerenciamento de resultados, mais especificamente, a estratégia de "*target earnings management*" ou gerenciamento de resultados para atingir uma meta com base nos seguintes pontos:

1) Descontinuidade Evidente e Estatisticamente Significativa no *Breakeven*:

- Evidência do Histograma: O histograma mostra um pico anormalmente alto e agudo em torno de zero (0,0) no Resultado Patrimonial Deflacionado. Essa concentração de observações em um ponto específico da distribuição, especialmente no ponto de transição entre resultados negativos e positivos, é uma assinatura clássica de gerenciamento de resultados. Se os resultados fossem puramente determinados por fatores econômicos e contábeis sem manipulação, a distribuição tenderia a ser mais suave e dispersa, seguindo padrões esperados para dados financeiros (distribuição normal ou log-normal, ou outra forma contínua).
- Evidência do Teste de Burgstahler e Dichev (1997): A Tabela 38 quantifica e valida a descontinuidade observada no histograma. O déficit de observações reais nos resultados negativos próximos de zero (faixa entre] -0,05; 0,00]) , com uma Estatística Z de -3,46 e p-valor significativo ao nível de 1%, indica que menos municípios do que o esperado reportou pequenos déficits. Isso sugere que há um esforço para "fugir" dessa categoria. O excesso de observações reais em]0,00; 0,05] (resultados positivos próximos de zero), com uma Estatística Z de 4,86 e p-valor significativo ao nível de 1%, indica que mais municípios do que o esperado reportou pequenos superávits. Isso sugere que os municípios estão "migrando" ou sendo "puxados" para essa categoria.

2) Atingimento de uma Meta (*Target Earnings Management*):

- A estratégia de "*target earnings management*" ocorre quando as entidades manipulam seus resultados financeiros para atingir uma meta ou limiar pré-determinado. No contexto financeiro, isso geralmente se refere a lucros zero, evitar perdas, atingir metas de analistas, ou manter uma tendência de crescimento.

- No caso dos municípios, o "*target*" (meta) é claramente o resultado patrimonial nulo ou ligeiramente positivo. A descontinuidade observada demonstra que os municípios estão empreendendo esforços para evitar reportar pequenos déficits e, em vez disso, conseguem reportar pequenos superávits. O zero (*breakeven*) atua como o limiar crítico que os municípios parecem estar mirando.

Os resultados apresentados confirmam a hipótese que governos locais gerenciam resultados para sinalizar competência por meio da apresentação de resultados equilibrados, evitando grandes déficits (que significariam incompetência no controle das despesas) e grandes superávits que poderiam sinalizar taxaço excessiva ou margem para ampliação do nível de serviços prestados à população. (Arcas & Martí, 2016; Beck, 2018; Cohen & Malkogianni, 2018; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021; Donatella & Tagesson, 2021; Donatella, 2020; Drew, 2018; Falkman & Tagesson, 2008; Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020; Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007; Vinnari & Näsi, 2008).

Tabela 39 - Significância estatística das descontinuidades próximas ao zero da distribuição de frequências do resultado patrimonial deflacionado dos municípios (2019-2023)

Intervalo	2019 (Pré-Eleitoral)	2020 (Eleitoral)	2021 (Pós-Eleitoral)	2022 (Intereleitoral)	2023 (Pré-Eleitoral)
]-0,05;0,00]	-1,74*	-1,49	-2,72***	0,08	-2,16**
[0,00;0,05]	4,44***	2,97***	-0,24	3,16***	3,14***
]0,05;0,10]	4,18***	1,54	4,21***	2,87***	3,59***

* Significativo ao nível de 10%; ** Significativo ao Nível de 5% ;*** Significativo ao nível de 1%;

Fonte: Dados da Pesquisa

A análise detalhada das distribuições de frequência da Tabela 39, em conjunto com a Distribuição de frequência da variável resultado deflacionado pelo ativo total dos exercícios 2019 a 2023 (Figura 2), oferece evidências robustas de que os municípios brasileiros praticam o gerenciamento de resultados patrimoniais deflacionados, e que a intensidade e a natureza desse gerenciamento variam sistematicamente ao longo do ciclo eleitoral.

O gerenciamento para evitar pequenos déficits e garantir pequenos superávits (a descontinuidade em 0,0) é mais proeminente e estatisticamente significativa em anos pré-eleitorais (2019, 2023) e eleitorais (2020). Nesses períodos, a pressão para apresentar uma

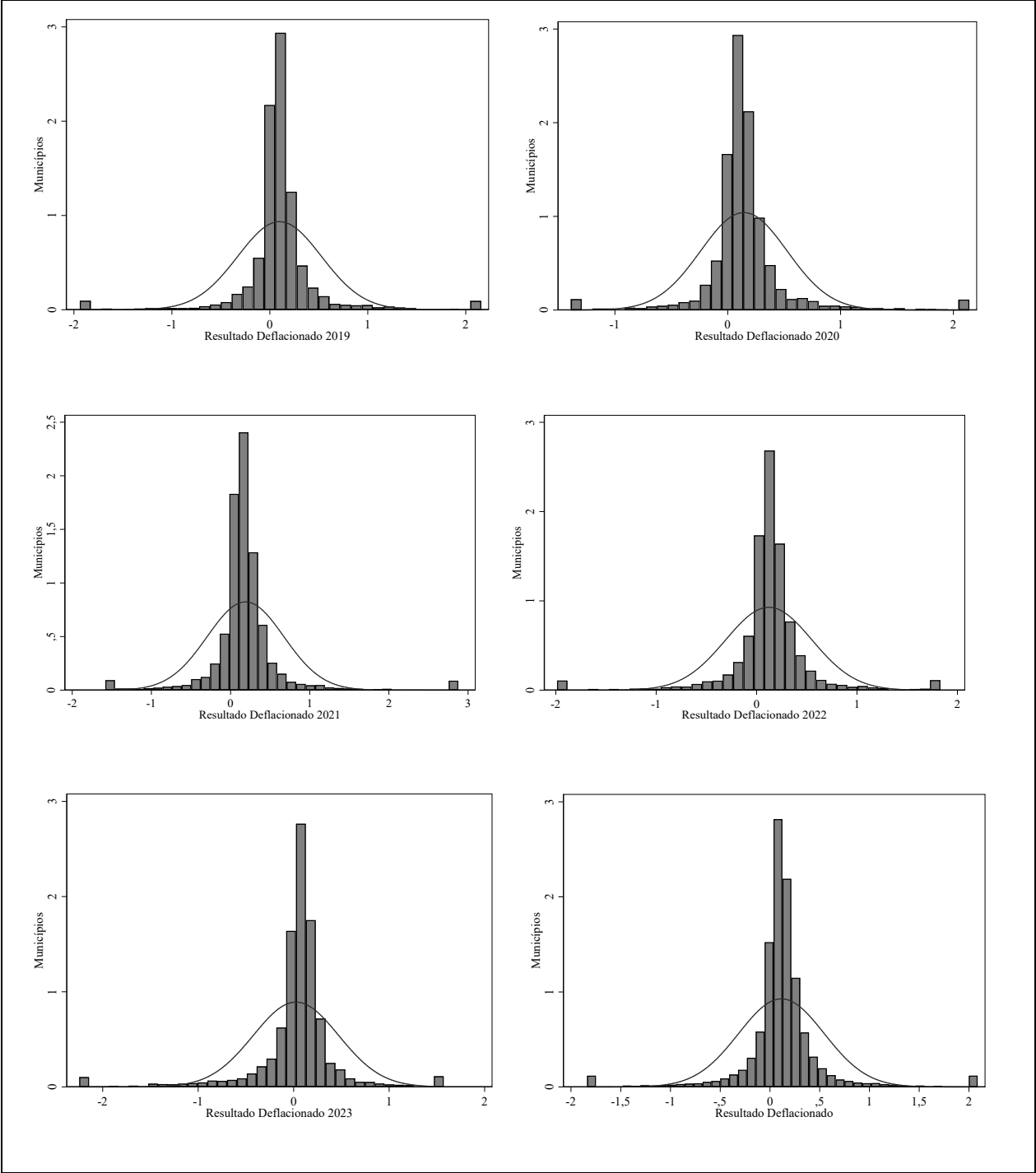
situação fiscal positiva é amplificada nos ambientes de forte competição política, justificando a manipulação para "cruzar a linha" do *breakeven*. Estes resultados são aderentes aos achados de Ferreira et al. (2013), Ferreira et al. (2020) nos governos locais portugueses, Cohen et al. (2019) na Grécia e Itália e Costa e Leão (2021) nos municípios brasileiros.

Com relação ao ano pós-eleitoral (primeiro ano de mandato) que usualmente é o período em que os governantes têm maior flexibilidade para tomar decisões menos populares, como "ajustar as contas" ou "revelar" a verdadeira situação fiscal sem o ônus imediato da reeleição, a descontinuidade próxima ao zero se enfraquece significativamente no intervalo $]0,00; 0,05]$, onde o gerenciamento para o lado positivo era mais evidente em anos anteriores.

Esses resultados são consistentes com a linha de pesquisa da Teoria dos Ciclos Político-Orçamentários que analisa os efeitos da mudança de gestão e a adoção de um comportamento mais conservador em relação à política fiscal (Tsebelis & Chang, 2004, Brender & Drazen, 2013; Queiroz, 2017, Queiroz, 2018), pois a pressão para mostrar resultados positivos mínimos diminui após a eleição, permitindo que a distribuição dos resultados se aproxime de sua forma "natural" ou menos manipulada nesse ponto. A persistência de gerenciamento no intervalo de perdas $(]-0,05; 0,00])$ e na faixa de ganhos maiores $(]0,05; 0,10])$ pode indicar que outras pressões (regulatórias, de compliance) ainda atuam, mas o "target" mais imediato de evitar o zero é desfeito.

Nos anos inter eleitorais (2022) e pré-eleitorais (2019, 2023), o gerenciamento para o lado positivo é retomado ou intensificado, conforme os prefeitos se preparam para a reeleição ou para a sucessão. Em síntese, os dados fornecem um suporte empírico contundente para a existência de ciclos políticos de gerenciamento de resultados no setor público municipal brasileiro, onde as decisões sobre a apresentação dos resultados financeiros são influenciadas pela proximidade das eleições.

Figura 2 - Distribuição de frequência da variável resultado deflacionado pelo ativo total dos exercícios 2019 a 2023.



Fonte: Output do Stata 15

8 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA HIPÓTESE 2

Nesta seção é examinada a **Hipótese 2** de que governos locais municipais gerenciam os resultados apresentados nas demonstrações contábeis por meio da manipulação de *accruals* discricionários para atingir metas específicas de desempenho (Pilcher, 2011; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Stalebrink, 2007). Para testar a ocorrência de manipulação de *accruals* discricionários nos municípios brasileiros entre 2019 e 2023 foram aplicados dois modelos: I) Modelo Proposto de Detecção de *Accruals* Discricionários do Setor Público; e II) Modelo Probit de Análise de Gerenciamento de Resultados Derivado de *Accruals* Discricionários desenhado para testar a relação entre os superávits próximos a zero detectados e os *accruals* discricionários obtidos a partir do modelo proposto de detecção.

8.1 Análise das Variáveis Modelo Proposto de Detecção de *Accruals* Discricionários do Setor Público

Nesta primeira etapa o Modelo Proposto de Detecção de *Accruals* Discricionários do Setor Público será utilizado para estimar os *accruals* discricionários por meio do seu termo de erro com base na equação 09:

$$COMPACC_{it} = \alpha_0 + \lambda_1 (\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it-}) + \lambda_2 (\Delta RPP_{it}) + \lambda_3 (PPE_{it}) + \lambda_4 COMPACC_{it-1} + \varepsilon_{it}$$

$COMPACC_{it}$ - *Accruals* totais abrangentes do município i no período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$;

ΔRec_{it} - Variação do saldo das variações patrimoniais aumentativas líquidas dos ganhos e perdas extraordinários do município i do período $t-1$ para o período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$

$\Delta Ctar_{it}$ - Variação do saldo dos créditos tributários a receber e das dívidas ativas tributária e não tributária do município i do período $t-1$ para o período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$

ΔRPP_{it} - Variação do saldo da conta de restos a pagar processados do município i do período $t-1$ para o período t , ponderados pelos ativos totais no final do período $t-1$

PPE_{it} - Saldo bruto das contas do Ativo Imobilizado e de Infraestrutura, Propriedades Para Investimento, Ativo Intangível e Ativo Diferido do município i no período t , ponderadas pelos ativos totais no final do período $t-1$;

$COMPACC_{it-1}$ - *Accruals* totais abrangentes defasados do município i no período $t-1$, ponderados pelos ativos totais no final do período $t-2$;

$\alpha, \lambda_1, \lambda_2, \lambda_3$ e λ_4 - coeficientes estimados pela equação de regressão;

ε_{it} - Erro da equação de regressão (resíduos) ou *Accruals* Discricionários estimados.

A tabela 40 apresenta o número de observações, a média, o desvio padrão e os valores mínimos e máximos das variáveis: $COMPACC_{it}$ (*accruals* totais abrangentes), $\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it}$

(variação da receita líquida dos saldos de créditos tributários e dívida ativa), ΔRPP_{it} (variação do saldo dos restos a pagar processados), PPE_{it} (saldo bruto das contas do ativo imobilizado e de infraestrutura, propriedades para investimento, ativo intangível e ativo diferido) e dos $COMPACC_{i,t-1}$ (*accruals* totais abrangentes defasados) dos municípios brasileiros entre os anos de 2019 a 2023.

Tabela 40 - Estatísticas descritivas das variáveis do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público

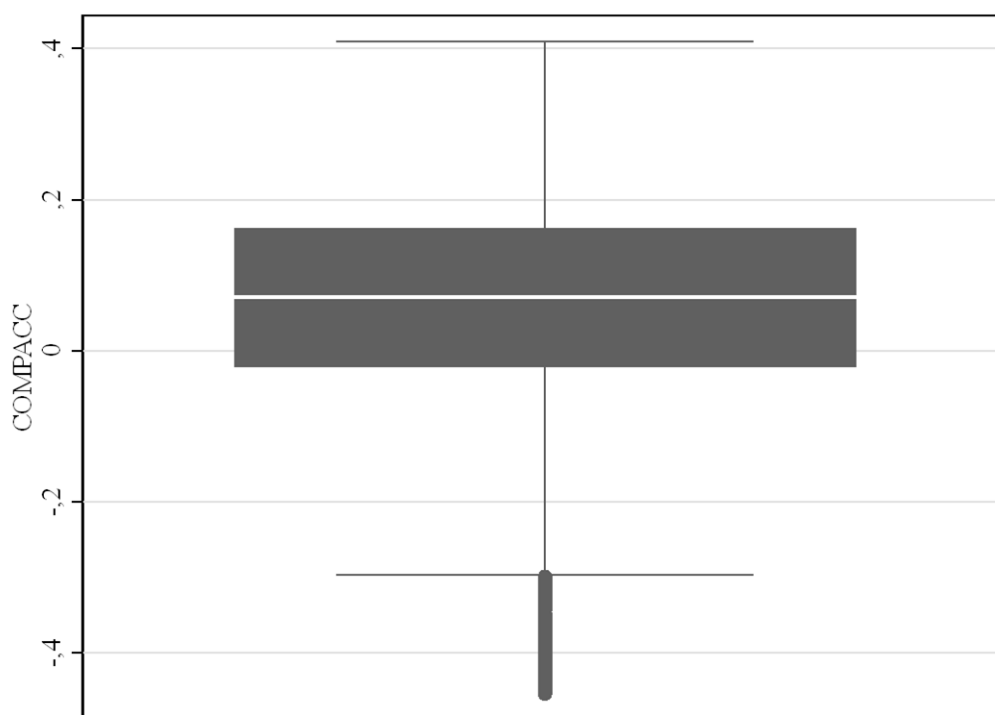
Variável	Número Total de Observações	Número de Observações Válidas*	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
$COMPACC_{it}$	27.840	26.965	0,0592	0,1771	-0,4539	0,4092
$(\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it})$	27.840	27.762	0,2124	0,2655	-0,2029	1,0658
ΔRPP_{it}	27.840	27.668	-0,0013	0,0281	-0,0959	0,0615
PPE_{it}	27.840	27.418	0,7205	0,2237	0,3287	1,0531
$COMPACC_{i,t-1}$	27.840	27.243	0,0605	0,1728	-0,4001	0,4092

*Número de observações totais deduzidos das observações perdidas e submetidas a tratamento de winsorização a 10% das observações inferiores e superiores.

Fonte: Output do Stata 15

Foram realizadas ao todo 27.840 observações para cada uma das variáveis, deduzidas das respectivas observações perdidas decorrentes de processos não-aleatórios MAR conforme resultado do *Little's MCAR test* ($Prob > chi-square = 0,0000$). Apesar da detecção dos processos não-aleatórios, como o quantitativo de observações perdidas foi inferior a 5% do total não foram realizados procedimentos de atribuição de dados conforme recomenda Hair (2005). As observações válidas resultantes tiveram seus valores inferiores e superiores winsorizados ao nível de 10%, em razão da detecção de *outliers* e valores extremos por meio de análises gráficas de *boxplot* conduzidas.

Figura 3 - Gráfico boxplot da variável COMPACC

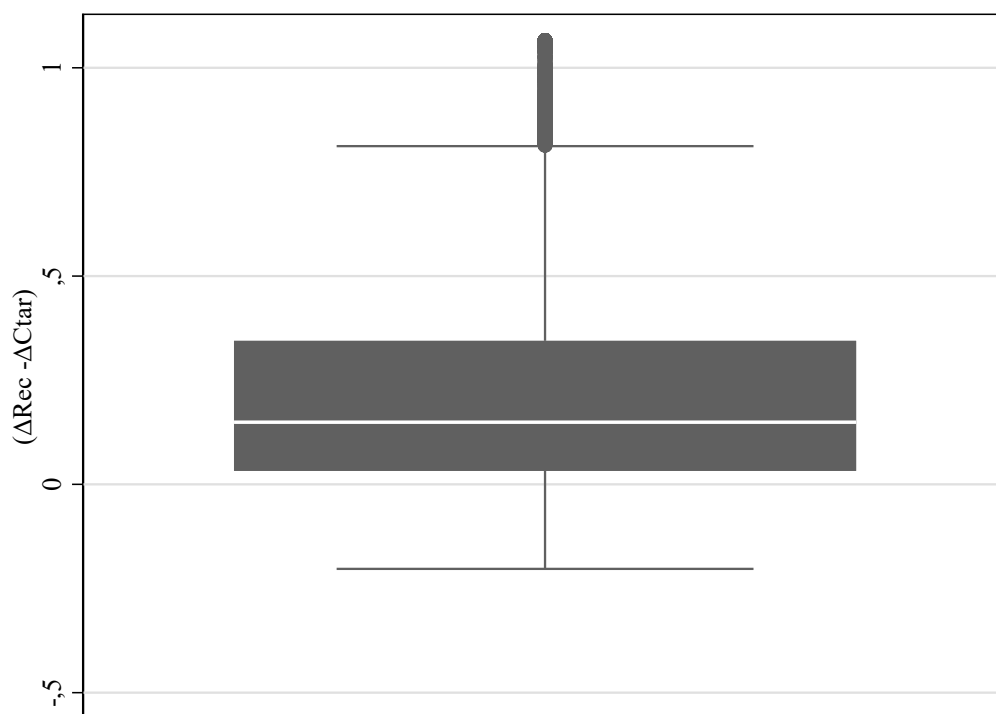


Fonte: Output do Stata 15

A variável dependente $COMPACC_{it}$ apresentou 26.965 observações válidas, indicando a presença de *missing values* em 875 observações ou 3,1% das observações totais, sendo a maior perda detectada entre todas as variáveis. A média de 0,0592 indica que, em média, os accruals totais dos municípios foram positivos no período, indicando que o resultado patrimonial superou o fluxo de caixa operacional. A análise do *boxplot* da variável COMPACC (Figura 3) corrobora essa constatação, revelando que a mediana da distribuição também se encontra em valores positivos. Um desvio padrão relativamente alto em comparação com a média (0,1771) sugere uma dispersão considerável nos valores dos accruals entre os municípios e/ou ao longo do tempo.

O *boxplot* detalha essa dispersão, mostrando que 50% dos dados se concentram entre 0 e 1,5, mas a distribuição é notavelmente assimétrica, com uma assimetria negativa acentuada. A análise visual também demonstra, mesmo após o tratamento de winsorização a 10%, a presença de valores mínimos negativos e valores atípicos (*outliers*) apenas na cauda inferior, o que reforça a heterogeneidade no comportamento dos accruals e indica que os valores atípicos na variável ocorrem somente no sentido negativo mesmo após o tratamento de winsorização a 10%.

Figura 4 - Gráfico boxplot do termo $(\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it-})$

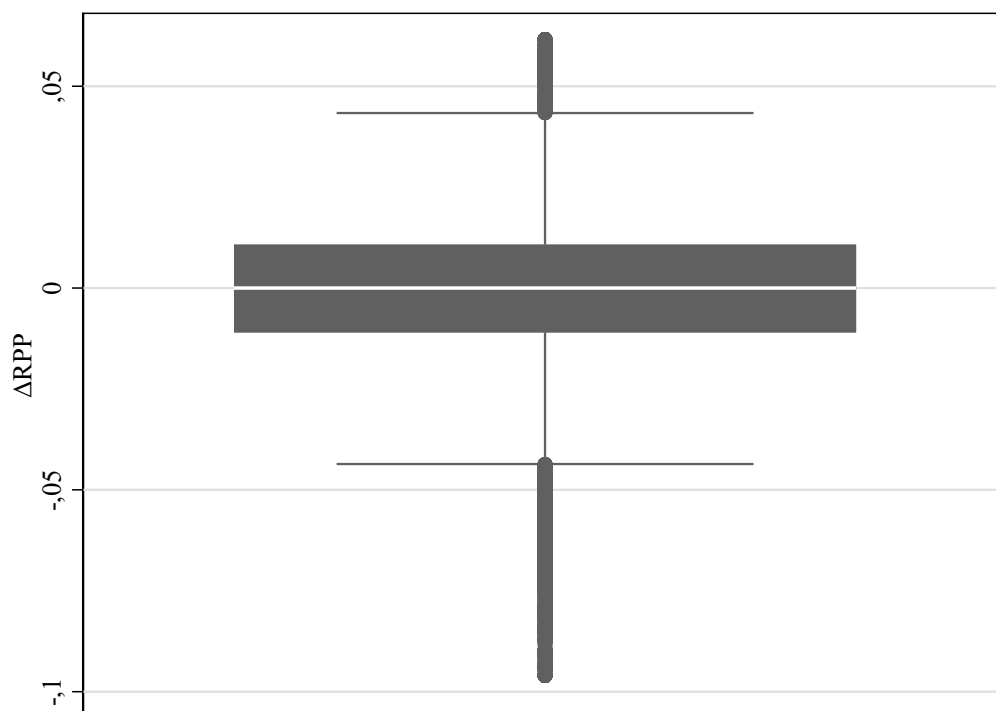


Fonte: Output do Stata 15

O termo independente $(\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it-})$ apresentou 27.762 observações válidas, indicando a presença de missing values em 78 observações (0,2% das observações totais). A média de 0,2124 indica que a receita líquida ajustada foi positiva e contribuiu para o aumento dos *accruals* totais do período. Conforme ilustrado no *boxplot* (Figura 4), a mediana da distribuição se encontra em aproximadamente 0,15, sugerindo que a maioria dos dados da amostra tem valores positivos. O desvio padrão considerável em relação à média (0,2655) é visualmente reforçado pela ampla faixa do intervalo interquartil (IQR), que abrange de 0,05 a 0,35. Essa dispersão indica um comportamento dinâmico da receita ajustada entre os municípios ou ao longo do tempo.

Enquanto o valor mínimo (-0,2029) indica que alguns municípios apresentaram uma modesta reversão de receitas ou uma queda mais acentuada na receita do que nos créditos a receber, o valor máximo (1,0658) é representado no *boxplot* por valores atípicos (*outliers*) na cauda superior, confirmando a heterogeneidade e a presença de observações com um aumento acentuado da receita ajustada líquida mesmo após o tratamento de winsorização a 10%.

Figura 5 - Gráfico boxplot da variável ΔRPP_{it}



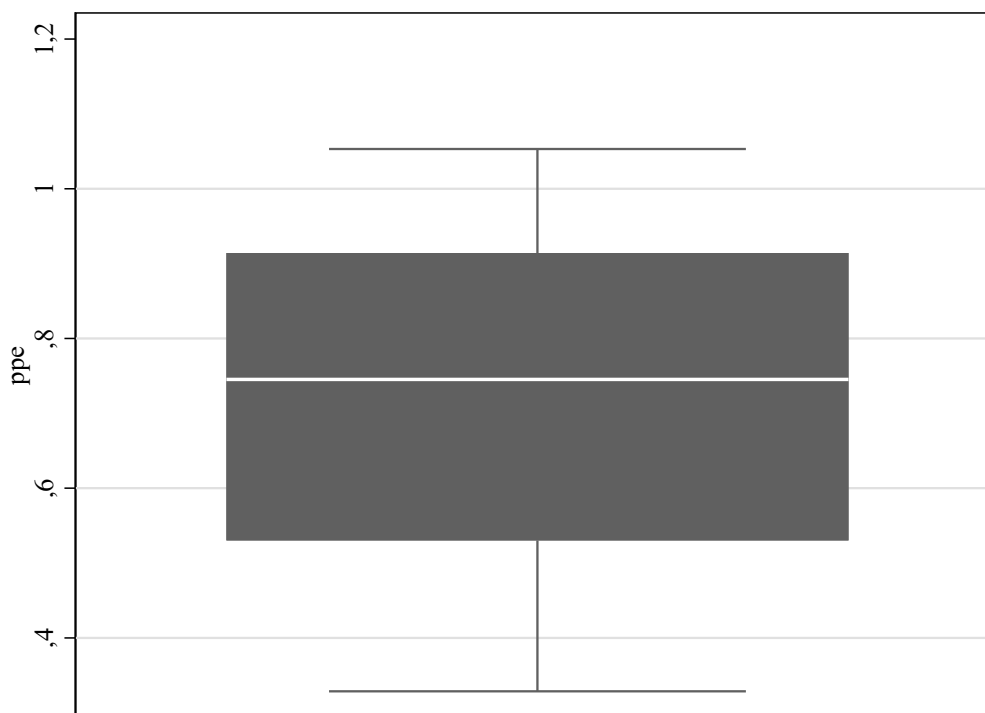
Fonte: Output do Stata 15

A variável independente ΔRPP_{it} apresentou 27.668 observações válidas, indicando a presença de missing values em 172 observações, ou 0,6% das observações totais, sendo a menor perda de dados detectada entre todas as variáveis. Com uma média próxima de zero (-0,0013) e uma mediana exatamente em zero, a análise indica que a variação dos Restos a Pagar Processados foi, em média, marginalmente negativa, sugerindo uma pequena diminuição nesse tipo de passivo ou um equilíbrio entre aumentos e diminuições.

Essa estabilidade é refletida no baixo desvio padrão (0,0281) e é visualmente confirmada no *boxplot* pela estreita faixa do intervalo interquartil (IQR), que está altamente concentrada em torno de zero. A análise do *boxplot* (Figura 5) revela ainda uma distribuição simétrica, mas com a presença de valores atípicos (outliers) significativos em ambas as direções, indo muito além dos valores mínimo (-0,0959) e máximo (0,0615) reportados. A concentração de outliers na cauda inferior, com valores próximos a -1,0, mesmo após o tratamento de winsorização a 10%, indica que a distribuição possui uma heterogeneidade

considerável, onde uma minoria de municípios apresentou uma variação negativa acentuada dos restos a pagar processados.

Figura 6 - Gráfico boxplot da variável PPE_{it}



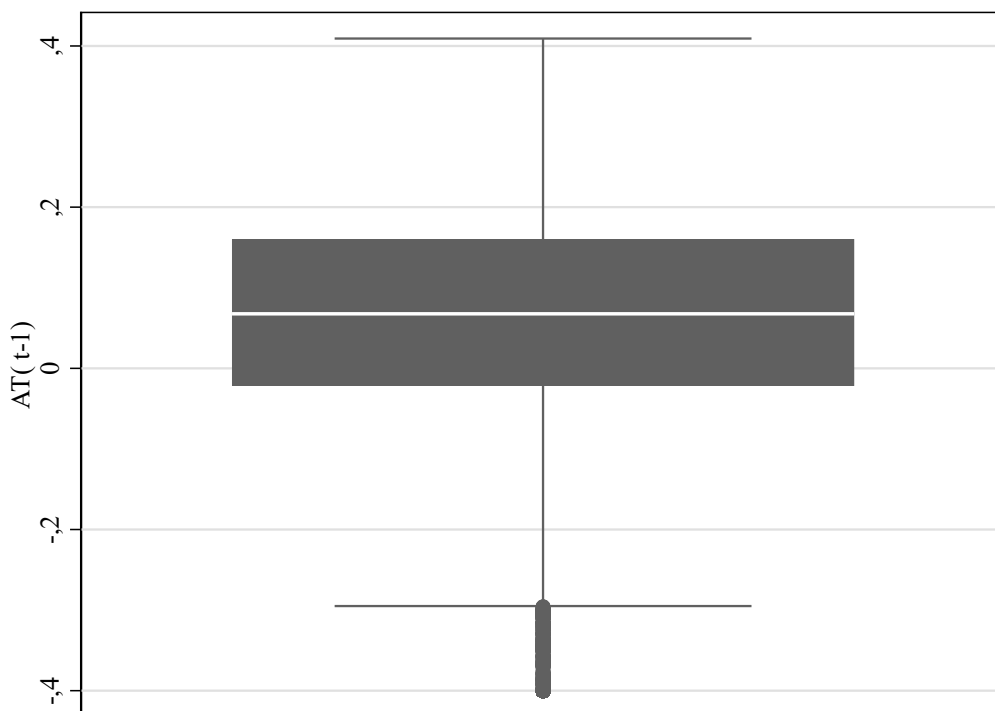
Fonte: Output do Stata 15

A variável independente PPE_{it} apresentou 27.418 observações válidas, indicando a presença de missing values em 422 observações ou 1,5% das observações totais. A média é alta e positiva (0,7205), o que é esperado, pois representa o volume de ativos permanentes do município, indicando que, em média, a maior parte do ativo total é permanente. Conforme o boxplot, essa concentração é evidenciada pela mediana em 0,75, com 50% dos dados variando entre 0,55 e 0,90. A variável apresenta uma dispersão considerável (0,2237), revelando a existência de heterogeneidade no volume de ativos permanentes entre os municípios. Essa dispersão é confirmada no *boxplot* (Figura 6), que mostra um intervalo de valores que se estende do mínimo (0,3287) ao máximo (1,0531)⁷, sem a presença de valores atípicos (outliers). Esta variável, usada como proxy para a base depreciable, mostra que os municípios possuem, em

⁷ Considerando que o PPE é padronizado em relação ao ativo total do ano anterior é possível um valor máximo superior a 1,0.

média, uma parcela crescente de seus ativos alocada em bens permanentes⁸, ocasionando a geração de um volume considerável de *accruals* de reavaliação, depreciação, amortização e exaustão.

Figura 7 - Gráfico boxplot da variável $COMPACC_{i,t-1}$



Fonte: Output do Stata 15

Por fim, a variável independente $COMPACC_{i,t-1}$ apresentou 27.243 observações válidas, indicando a presença de *missing values* em 597 observações ou 2,1% das observações totais. A média positiva de 0,0605 sugere que os *accruals*, em média, mantêm uma tendência positiva de um ano para o outro. No entanto, a análise do boxplot revela que a mediana da distribuição está localizada em zero, indicando que metade das observações para os *accruals* totais defasados é negativa ou zero. A similaridade nas estatísticas descritivas com a variável dependente sugere uma certa persistência média dos *accruals*, que o modelo proposto irá testar formalmente. O *boxplot* (Figura 7) também demonstra a presença de uma considerável dispersão dos dados, com o intervalo interquartil (IQR) variando de aproximadamente -0,1 a

⁸ Em razão do esforço para atendimento dos prazos-limite definidos pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015 para Registro dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relacionados a Bens Móveis e Imóveis e Respectiva Depreciação, Amortização ou Exaustão pelos Entes Federativos, iniciada em 2020 para municípios acima de 50.000 hab. e 2021 para os demais municípios.

1,5. Além disso, a distribuição apresenta uma assimetria negativa e a presença de valores atípicos (outliers) significativos apenas na cauda inferior, mesmo após o tratamento de winsorização a 10%, o que sugere que os valores mais extremos da variável ocorrem somente no sentido negativo.

8.2 Resultados do Modelo Proposto de Detecção de Accruals Discricionários do Setor Público

Para investigar a dinâmica dos *accruals* totais e suas potenciais relações com as variáveis independentes propostas, bem como para obtenção do componente de *accrual* não discricionário necessário para os demais testes a serem realizados na sequência do trabalho, optou-se pela utilização de um modelo longitudinal linear de dados em painel. Essa abordagem é particularmente adequada dada a natureza da base de dados, que compreende um conjunto de 5.568 observações de municípios (unidades de corte transversal) acompanhados ao longo de um período de 5 anos (série temporal).

A utilização de dados em painel permite uma análise mais robusta e completa, pois possibilita controlar a heterogeneidade não observada específica de cada município que permanece constante no tempo, além de capturar a dinâmica temporal e a persistência das variáveis em estudo (Favero, 2025).

O modelo econométrico da pesquisa é uma regressão de dados em painel curto (balanceado) com dados *cross-sectional* dos 5.568 municípios brasileiros no período de 2019 a 2023. Após uma estimação inicial do modelo *Pooled* foram testadas as suposições de ausência de multicolinearidade, heterocedasticidade e autocorrelação conforme os resultados da Tabela 41, o pressuposto da ausência de multicolinearidade entre as variáveis foi verificado tanto por meio da análise da matriz de correlação de *Pearson* que não identificou nenhuma correlação elevada entre as variáveis explicativas (variando entre -0,1002 e 0,1258) e confirmada pela estatística *Variance Inflation Factor (VIF)* = 1,02 (inferior a 10,0).

Tabela 41 - Resultados dos Testes sobre as suposições do Modelo Pooled

Teste	Estatística	P-valor
<i>VIF</i>	Mean VIF = 1,02	-
<i>Breusch Pagan Cook-Weisenberg (C-W)</i>	Chibar2(1) = 151,81	Prob>chi2 = 0,0000***
<i>Wooldridge</i>	F (1, 5223) = 736,927	Prob > F = 0,0000***

<i>Jarque-Bera</i>	-	Prob>chi2 = 0,0000***
--------------------	---	--------------------------

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5% *** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Output do Stata 15

No entanto, o teste *Breusch Pagan Cook-Weisenberg* detectou a presença de heterocedasticidade no modelo, justificando a utilização do tratamento de correção robusta de *White* tornando o modelo homocedástico, garantindo consequentemente a validade do teste F e dos testes t sobre os regressores. O teste de *Wooldridge* detectou a presença de autocorrelação de primeira ordem no modelo, por essa razão a pesquisa adota o mesmo tratamento de erros padrão clusterizados no modelo de regressão adotado por Cohen et al. (2019), para garantir que os erros padrão sejam não enviesados e que os intervalos de confiança tenham o tamanho correto, independentemente de os efeitos específicos de cada município serem temporários ou permanentes. Por fim, verificou-se ainda que o pressuposto da normalidade dos resíduos não foi atendido, conforme resultado do teste de *Jarque-Bera*, no entanto conforme teorema do limite central, esse pressuposto pode ser relaxado, considerando-se que em grandes amostras pressupõe-se a normalidade dos resíduos.

Segundo (Fávero, 2025), são três possibilidades de modelo para dados em painel, compreendendo o modelo de mínimos quadrados para dados empilhados *Pooled*, o modelo de estimações por efeitos fixos e o modelo de estimação por efeitos aleatórios. Para seleção do tipo de estimação foram realizados os testes de *Chow*, *Breusch Pagan* e *Hausman* (Fávero, 2025).

Tabela 42 - Resultados dos testes Chow, Breusch Pagan e Hausman para seleção entre os modelos de estimação Pooled, por efeitos fixos e por efeitos aleatórios.

Teste	Estatística	P-valor
<i>Chow</i>	$F(5539, 20994) = 1,44$	Prob > F = 0,0000***
<i>Breusch Pagan</i> <i>Lagrange Multiplier</i> <i>(LM)</i>	$\text{chibar2}(01) = 0,00$	Prob > chibar2 = 1,0000
<i>Hausman</i>	$\text{chi2}(4) = 4137,65$	Prob>chi2 = 0,0000***

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5%

*** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Output do Stata 15

Teste de *Chow* tem como objetivo verificar se os dados de painel devem ser agrupados (empilhados) *Pooled* ou se há efeitos individuais significativos que necessitam ser modelados (como nos efeitos fixos). A hipótese nula do Teste de *Chow* é que os interceptos para todas as unidades (municípios) são os mesmos, o que justificaria o uso do modelo *Pooled*. Com uma estatística F de 1,44 e um *p-valor* de 0,0000, estatisticamente significativo ao nível de 1%, a hipótese nula é rejeitada indicando que os interceptos variam significativamente entre os municípios. Em outras palavras, existem características não observadas e invariantes no tempo (ou que mudam muito lentamente) específicas de cada município que influenciam a variável dependente e que devem ser controladas. Este resultado estabelece a superioridade do modelo de estimação por efeitos fixos em relação ao modelo *Pooled*, que falharia em capturar essa heterogeneidade individual.

O Teste de *Breusch-Pagan (LM)* foi usado para determinar se o modelo de estimação por efeitos aleatórios é preferível ao modelo *Pooled*. Sua hipótese nula é que a variância dos efeitos aleatórios é zero ($\sigma u^2 = 0$), o que implicaria que não há efeitos individuais não observados e que o modelo *Pooled* seria adequado. Se a hipótese nula é rejeitada, o modelo de estimação por efeitos aleatórios é preferível ao *Pooled*. Com uma estatística *chibar2* de 0,00 e um *p-valor* de 1,0000, (não significativo), não rejeitamos a hipótese nula sugerindo, a princípio, que não há evidências estatísticas de efeitos aleatórios significativos na amostra, e que o modelo *Pooled* seria preferível ao de Efeitos Aleatórios para modelar a variância dos erros.

Por fim, o Teste *Hausman* é o teste decisivo para escolher entre os modelos de efeitos fixos e efeitos aleatórios. Sua hipótese nula é que os estimadores de efeitos aleatórios são consistentes e eficientes (ou seja, os efeitos individuais não observados não são correlacionados com as variáveis explicativas). Se a hipótese nula é rejeitada, os efeitos aleatórios são inconsistentes, e os efeitos fixos são os estimadores consistentes e preferíveis.

Com uma estatística *chi2* de 4137,65 e um *p-valor* de 0,0000, estatisticamente significativo ao nível de 1%, a hipótese nula é fortemente rejeitada, indicando que há uma diferença sistemática e significativa entre os coeficientes estimados pelos modelos de efeitos fixos e efeitos aleatórios. Isso ocorre porque os efeitos individuais não observados estão correlacionados com as variáveis explicativas do modelo. Consequentemente, o estimador de efeitos aleatórios seria inconsistente e viesado, e o modelo de efeitos fixos é o estimador consistente e, portanto, o preferível. A análise conjunta desses testes fornece uma justificativa robusta para a adoção do modelo proposto para detecção de *accruals* no setor público, por meio

de estimação por efeitos fixos e com os tratamentos relativos aos problemas de heterocedasticidade e autocorrelação detectados.

Com base nos resultados dessa análise, foi testado o modelo de regressão de dados em painel por efeito fixo com 26.538 observações em virtude do tratamento *listwise* de exclusão de dados perdidos (aplicado por padrão pelo STATA v.15) distribuídas entre 5.540 grupos (municípios). O modelo apresentou uma estatística F (4,5539) = 705,29 e Prob > F = 0,0000, podendo-se afirmar que o modelo como um todo é estatisticamente significativo ao nível de 1% rejeitando-se a hipótese nula de que todos os coeficientes estimados são iguais a zero. O R-quadrado (*within*) para efeitos fixos é de 0,1416, isso significa que aproximadamente 14,16% da variação dos *accruals* totais (variável dependente) ao longo do tempo, dentro de cada município, é explicada pelas variáveis explicativas do modelo.

Tabela 43 - Estatísticas Gerais do modelo de Efeitos Fixos

Teste	Estatística	P-valor
<i>Teste - F</i>	F (4,5539) = 705,29	Prob > F = 0,0000***
<i>R-quadrado (within)</i>	0,1416	-
<i>corr (u_i, Xb)</i>	- 0,4928	-

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5%

*** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Output do Stata 15

A análise da relação entre efeitos fixos e variáveis explicativas *corr (u_i, Xb)* de -0,4928 representa a correlação entre os efeitos fixos não observados (*u_i*) e os preditores (*Xb*) do modelo, indicando uma maior eficiência dos estimadores de efeitos fixos em detrimento dos estimadores de efeitos aleatórios, ratificando os resultados do teste de *Hausman* que apontam essa abordagem de efeitos fixos como a mais consistente para controlar a heterogeneidade não observada.

Tabela 44 - Estatísticas das variáveis independentes do modelo de estimação por efeitos fixos

Variáveis Explicativas	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística t	P-valor	Mínimo	Máximo
<i>Constante</i>	-0,2259	0,0090	-24,89	0,000***	-0,2437	-0,2081
<i>(ΔRec_{it} - ΔCtar_{it})</i>	+0,0205	0,0056	3,64	0,000***	0,0095	0,0316

ΔRPP_{it}	-0,6336	0,0413	-15,32	0,000***	-0,7147	-0,5525
PPE_{it}	+0,4103	0,0127	32,19	0,000***	0,3853	0,4353
$COMPACC_{i,t-1}$	-0,2239	0,0075	-29,74	0,000***	-0,2387	-0,2091

Legenda: Variável dependente: *COMPACC* (*accruals* totais abrangentes) / Variáveis independentes: $\Delta Rec - \Delta Ctar$ (variação da receita líquida dos saldos de créditos tributários e dívida ativa); ΔRPP (variação do saldo dos restos a pagar processados), *PPE* (saldo bruto das contas do ativo imobilizado e de infraestrutura, propriedades para investimento, ativo intangível e ativo diferido) e dos *COMPACC* (*accruals* totais abrangentes defasados). * Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5% *** Significativo ao nível de 1%.

Fonte: Output do Stata 15

Com base nos resultados apresentados pelo modelo na Tabela 44, verifica-se que o termo da Variação da Receita Ajustada pelos Créditos Tributários e Dívida Ativa Tributária e Não-Tributária ($\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it}$) apresentou um coeficiente positivo e significativo ao nível de 1% em relação à variável dependente *COMPACC* (*accruals* totais abrangentes). Este resultado é consistente com a lógica na qual variação da receita, uma vez descontada da variação de recebíveis (créditos tributários e da dívida ativa), representa o fluxo de receita que não está sob a discricionariedade da gestão (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995).

Um aumento nessa receita ajustada naturalmente leva a um aumento na variável *COMPACC* (*accruals* totais abrangentes), pois a receita pública é reconhecida segundo o RCA antes da entrada de caixa. Nesse caso, considerando o coeficiente apresentado no modelo, o aumento de uma unidade no termo da receita ajustada acarreta em média um incremento da ordem de 0,0205 nos *COMPACC* (*accruals* totais abrangentes) dos municípios. Esse resultado valida a expectativa teórica relacionada ao efeito da parte da receita não-discricionária em relação aos *accruals* totais dos municípios em aderência à literatura sobre gerenciamento de resultados (Dechow, Sloan & Sweeney, 1995).

Ao se expurgar os efeitos dos componentes discricionários relacionados aos créditos tributários e não tributários por meio da variável $\Delta Ctar_{it}$ o termo ($\Delta Rec_{it} - \Delta Ctar_{it}$) reconhece adequadamente que esses elementos compõe a parte dos *accruals* discricionários da receita, em aderência aos resultados encontrados por Pilcher (2011), que identificou que umas das principais contas utilizadas pelos governos locais para o gerenciamento de resultados são os créditos a receber.

Estudos anteriores confirmam que a dívida ativa tributária e não tributária, tem relação significativa com os *accruals* discricionários dos municípios brasileiros, a prática de registro

créditos tributários de má qualidade, ou seja, com pouca perspectiva de recebimento e ou de créditos de natureza não-tributária contribui para melhoria dos resultados patrimoniais de curto prazo mas que no longo prazo tendem a se reverter em diminuição dos resultados futuros pelo reconhecimento da baixa de um crédito não recuperável (Rossi & Santos, 2016; Oliveira, 2024).

Com relação à variável ΔRPP_{it} os resultados apresentados pelo modelo apontam para influência negativa do coeficiente sobre a variável dependente *COMPACC* (*accruals* totais abrangentes) com significância ao nível de 1%. Nesse caso, considerando o coeficiente apresentado no modelo, o incremento marginal da variação dos restos a pagar processados acarreta, em média, uma redução da ordem de -0,6336 nos *accruals* totais abrangentes.

Este resultado está de acordo com o efeito esperado da variável explicativa do modelo. Um aumento na variação dos restos a pagar processados, significa que o município reconheceu despesas (já liquidadas) pelo regime de competência, mas que ainda não foram pagas. Essa variação reduz o resultado patrimonial do período sem uma saída de caixa correspondente, resultando em *accruals* totais mais negativos. Este coeficiente negativo reflete essa dinâmica, onde os restos a pagar processados atuam no modelo como um *accrual* não discricionário, visto que se trata de uma despesa que já foi liquidada e influencia a diferença entre o resultado e o caixa. Em contrapartida, a suposição do modelo é a de que os restos a pagar não-processados, que envolvem um maior nível de incerteza e julgamento por parte dos gestores, são uma possível fonte de *accruals* discricionários contidos no termo de erro (Araujo et al., 2024).

Os resultados sugerem que a inclusão da variação dos restos a pagar processados no modelo de regressão controlam os efeitos de *carry-over* dos *accruals* não-discricionários dessa categoria, contribuindo para que o resíduo (o termo de erro) capture a influência das variações dos restos a pagar não-processados e de outras decisões discricionárias, levando a uma estimativa mais precisa dos *accruals* discricionários.

A variável PPE_{it} que representa no modelo os saldos brutos dos ativos imobilizado e de infraestrutura, propriedades para investimento, intangível e diferido apresentou uma influência positiva do seu coeficiente sobre a variável dependente *COMPACC* (*accruals* totais abrangentes) com significância ao nível de 1%. Nesse caso, considerando o coeficiente apresentado no modelo, o incremento marginal do saldo do PPE_{it} provoca, em média, um aumento da ordem de 0,4103 nos *accruals* totais abrangentes.

Apesar da expectativa inicial de um sinal negativo para o PPE_{it} , baseada no que aponta a literatura, já que se trata de uma *proxy* da depreciação, amortização e exaustão, que são despesas não-caixa e reduzem o resultado patrimonial, o que, por sua vez, torna os *accruals* totais mais negativos (Jones, 1991; Dechow et al., 1995; Kang & Sivaramakrishnan, 1995; Peasnell et al., 2000; Paulo, 2007), a influência positiva do PPE_{it} observada no modelo pode ser atribuída a outros fatores inerentes ao setor público municipal. O coeficiente positivo sugere que o PPE_{it} pode estar capturando o efeito do acréscimo de ativos e ganhos não-caixa de reavaliação de ativos. Esses eventos aumentam o ativo permanente bruto e geram um *accrual* positivo, já que o resultado patrimonial não é imediatamente afetado na mesma proporção do consumo de caixa.

Considerando que a pesquisa analisa os municípios no período de 2019 a 2023, o que coincide parcialmente com os prazos-limite da Portaria STN nº 548 para registro dos procedimentos contábeis patrimoniais relacionados ao PPE_{it} como se pode verificar nos itens 7 e 8 da Tabela 6, o esforço dos municípios para o atendimento das exigências da portaria mediante reconhecimento de novos itens e da reavaliação de itens patrimoniais subavaliados podem ter gerado *accruals* positivos superiores aos *accruals* negativos do período referentes a depreciação, exaustão e amortização explicando a mudança de sentido do sinal do coeficiente do PPE_{it} .

O coeficiente positivo e significativo do PPE_{it} pode ser interpretado como um reflexo dos esforços de adequação dos municípios. Ao invés de atuar como uma base para *accruals* negativos (via depreciação), a variável capturou os *accruals* positivos gerados pelo acréscimo de ativos por novas aquisições e, principalmente, por reavaliações, que elevam o patrimônio sem gerar caixa. O resultado sugere que a dinâmica de adequação normativa gerou *accruals* positivos que superaram o efeito redutor da depreciação, justificando o sinal do coeficiente e demonstrando que o modelo captou os reflexos da política contábil nos resultados municipais.

De fato, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) na sua 11ª edição confirma que, até 2021, era admitido um procedimento facultativo para entes que ainda não tivessem um controle patrimonial adaptado, permitindo o reconhecimento de aumentos ou diminuições relativas à reavaliação de seus ativos diretamente no resultado patrimonial do período por meio de uma VPA ao invés do registro na reserva de reavaliação no patrimônio líquido. Portanto, essa flexibilização da regra contábil foi o mecanismo direto

para a geração de *accruals* positivos, uma vez que o ganho de reavaliação aumenta o resultado patrimonial sem gerar um correspondente fluxo de caixa operacional.

Assim, o coeficiente positivo do PPE_{it} no modelo de regressão pode ser interpretado como um reflexo desse esforço de adequação regulatória durante o período de transição. Ele demonstra que, ao invés de atuar primariamente como uma base para *accruals* negativos via depreciação, o PPE_{it} capturou o efeito de outros *accruals* positivos, como os gerados por reavaliação de ativos ou o registro de novos bens. A significativa correlação positiva indica que a dinâmica de acúmulo e valorização patrimonial foi um fator mais dominante na determinação dos *accruals* totais do que o efeito de redução da depreciação no período analisado, o que evidencia como a adoção de novas regras contábeis pode influenciar o comportamento dos resultados reportados pelos municípios.

No entanto, deve-se considerar que a conclusão de que o PPE_{it} está capturando o efeito de reavaliações e acréscimos de ativos não é uma observação direta do modelo. A pesquisa não utiliza uma variável explícita que mensure a reavaliação. A conclusão se baseia em uma interpretação do sinal contraintuitivo do coeficiente. A Portaria STN nº 548 estabelece prazos escalonados para o reconhecimento de ativos por tipo e por porte de município. O modelo de Efeitos Fixos não controla essa heterogeneidade de prazos, que pode influenciar a forma como o PPE_{it} varia entre os municípios, podendo gerar um viés na estimativa do coeficiente.

Com relação à variável $COMPACC_{i,t-1}$ os resultados apresentados pelo modelo apontam para influência negativa do coeficiente sobre a variável dependente $COMPACC$ (*accruals* totais abrangentes) com significância ao nível de 1%. Nesse caso, considerando o coeficiente apresentado no modelo, o incremento marginal da reversão dos *accruals* acarreta, em média, uma redução da ordem de -0,2239 nos *accruals* totais abrangentes.

Este resultado está de acordo com o efeito esperado da variável explicativa do modelo (Paulo, 2007; Christensen et al., 2022). Segundo Christensen et al. (2022), uma manipulação de resultados com *accruals* mais elevados no período atual deve resultar em lucros operacionais futuros mais baixos, quando os *accruals* se reverterem, em relação ao que os lucros teriam sido na ausência da manipulação. Ou seja, Se ocorre uma manipulação de resultados no período atual (t) usando *accruals* positivos (por exemplo, reconhecendo receitas sem entrada de caixa ou postergando despesas), ela "infla" artificialmente o resultado reportado. No período futuro (t+1), esses *accruals* positivos se reverterem. Por exemplo, a receita que foi reconhecida em t sem caixa pode ser cobrada em t+1, mas ela não pode ser reconhecida como receita

novamente. As despesas que foram postergadas em t precisarão ser pagas e reconhecidas em $t+1$. Essa reversão resulta em um resultado futuro mais baixo do que o que teria sido reportado se a manipulação não tivesse ocorrido. Trata-se de uma análise que avalia a persistência dos *accruals*.

Accruals, por sua natureza, costumam ser persistentes ao longo do tempo. As práticas contábeis de um município em um ano geralmente se parecem muito com as do ano anterior. Ignorar essa persistência faria com que o modelo não capturasse uma parte importante da variação dos *accruals*. A variável defasada age como um "histórico", garantindo que a estimativa de *accruals* discricionários seja a parte que realmente foge do padrão histórico do próprio município. Cada município tem características únicas que não podem ser medidas diretamente (como variáveis políticas, institucionais, socioeconômicas e de infraestrutura tecnológica). Essas características são, em grande parte, constantes ao longo do tempo, mas afetam os níveis de *accruals*. A variável de *accruals* defasada ajuda a absorver o efeito dessas características não observadas, tornando as estimativas dos outros coeficientes (como as variações patrimoniais e de restos a pagar) muito mais precisas e confiáveis.

No entanto, a inclusão da variável de *accruals* defasada pode criar um problema de endogeneidade, pois:

- O erro da regressão contém os fatores não observados do município, que são persistentes.
- A variável defasada também é influenciada por esses mesmos fatores não observados, porque ela é o *accrual* do período anterior.

Como resultado, a variável independente pode estar correlacionada com o erro da equação. Quando isso acontece, um método de estimação padrão como pode produzir coeficientes viesados e inconsistentes. Os possíveis problemas de endogeneidade do modelo são apresentados e discutidos no Apêndice A.

8.3 Resultados do Modelo *Probit* de Análise de Gerenciamento de Resultados Derivado de Accruals Discricionários

Nesta segunda etapa será aplicado o Modelo *Probit* de Análise de Gerenciamento de Resultados Derivado de *Accruals* Discricionários para testar a relação entre os superávits próximos a zero detectados e os *accruals* discricionários obtidos a partir do modelo de detecção.

Será testada a hipótese 2 de que a manipulação de *accruals* discricionários ocorre com a finalidade de atingir metas específicas de desempenho com base na equação 10:

$$Inter_{it} = \Phi (\beta_0 + \beta_1 DiscAcc_{it} + \beta_2 Porte_{it} + \varepsilon_{it})$$

Em que:

Inter_{it}: Variável dependente *dummy* (binária), que assume o valor 0 se o município *i* no período *t* divulgou um pequeno resultado patrimonial deflacionado negativo (igual ou inferior a 0 e superior -0,05), e 1 se divulgou um pequeno resultado patrimonial deflacionado positivo (superior a 0 e igual ou inferior a 0,05).

DiscAcc_{it}: *Accruals* discricionários do município *i*, no período *t*. A medida de *accruals* discricionários corresponde ao termo de erro ε_{it} do modelo proposto, que capta o volume *accruals* discricionários do município *i*, no período *t*.

Porte_{it}: Representa o porte do município calculado a partir do logaritmo natural da população do município *i*, no período *t*.

Φ : Representa a função de distribuição acumulada da normal padrão, característica do modelo.

$\beta_0, \beta_1, \beta_2$: Coeficientes estimados pela equação de regressão.

ε_{it} : Erro da equação de regressão (resíduos).

As Tabelas 45 e 46 apresentam os resultados do modelo *Probit*, desenhado especificamente para testar se a manipulação de *accruals* está associada à probabilidade de atingir uma meta de desempenho — no caso, a de evitar um resultado negativo e, em vez disso, reportar um pequeno resultado positivo.

Tabela 45 - Estatísticas Gerais do modelo Probit

Teste	Estatística	P-valor
<i>Wald</i>	chi2(2) = 31,20	Prob > chi2 = 0,0000***
<i>Pseudo R-quadrado</i>	0,0053	-

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5%

*** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Output do Stata 15

O modelo de regressão *Probit* utilizando dados em painel curto (não balanceado) com 4.731 observações, apresentou uma estatística *Wald* $chi2(2) = 31,20$ e $Prob > chi2 = 0,0000$, podendo-se afirmar que o modelo como um todo é estatisticamente significativo ao nível de 1% rejeitando-se a hipótese nula de que todos os coeficientes estimados são iguais a zero. O pseudo R-quadrado calculado é de 0,0053 conforme apresentado na tabela 45.

Tabela 46 - Estimativa dos coeficientes obtidos através do modelo Probit

Variáveis Explicativas	Coeficiente	Erro Padrão Robusto	Estatística z	P-valor	Mínimo	Máximo
<i>Constante</i>	0,7773	0,1459	5,33	0,000***	0,4913	1,0633
<i>DiscAcc_{it}</i>	+ 0,7899	0,1496	5,28	0,000***	0,4965	1,0833
<i>Porte_{it}</i>	- 0,0410	0,0149	-2,75	0,006***	-0,0703	-0,0117

Legenda: Variável dependente: *Inter* representa a variável dummy que divide os municípios entre aqueles que apresentaram pequenos resultados negativos entre -0,05 e 0 (*Inter*=0) e aqueles que apresentaram pequenos resultados positivos entre 0 e 0,05 (*Inter*=1) / Variáveis independentes: *DiscAcc* são os accruals discricionários estimados a partir do modelo proposto/ *Porte* : logaritmo natural da população é uma variável de controle que representa uma proxy do porte do município.

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5% *** Significativo ao nível de 1%.

Fonte: Output do Stata 15

Considerando que a Tabela 46 apresenta os resultados da estimação dos coeficientes do modelo *Probit*, destaca-se o resultado da variável *DiscAcc_{it}* que representa os *accruals* discricionários quantificados na etapa anterior pelo modelo proposto de detecção. O coeficiente estimado para esta variável é positivo (0,7899) e significativo ao nível de 1%, com um p-valor de 0,000. Este achado é central, pois indica uma relação direta e estatisticamente confiável entre o nível de *accruals* discricionários e a probabilidade de um município divulgar um pequeno resultado positivo.

Em termos práticos, o resultado demonstra que os gestores de municípios que apresentam *accruals* discricionários mais elevados – que são, por definição, os *accruals* passíveis de manipulação – possuem uma propensão significativamente maior a se enquadrar no grupo de entidades que evitam um resultado negativo, reportando um resultado ligeiramente superior a zero. Este resultado corrobora a hipótese de que o gerenciamento de resultados por meio da manipulação de *accruals* ocorre com a finalidade estratégica de evitar a percepção de um desempenho patrimonial negativo.

Adicionalmente, a análise da variável de controle *Porte_{it}*, que representa o porte dos municípios, revela um coeficiente negativo (-0,0410) e estatisticamente significativo (p-valor = 0,006). Esse resultado sugere que, mantendo as demais variáveis constantes, municípios de maior porte têm uma probabilidade menor de se enquadrar no grupo de "pequenos resultados positivos". Uma possível interpretação para esse achado é que as pressões e dinâmicas do gerenciamento de resultados para evitar perdas podem se manifestar de forma distinta em diferentes escalas de governo. Municípios maiores podem apresentar resultados positivos ou negativos que não se enquadram no intervalo analisado entre -0,05 e 0,05, ou enfrentar pressões

políticas regulatórias e fiscais de natureza distinta, o que os levaria a um comportamento diferente em relação à manipulação de *accruals* discricionários com superávits ou déficits superiores ao intervalo em análise.

Em síntese, os resultados do modelo *Probit* são aderentes aos resultados de pesquisas anteriores Ferreira et al. (2013) e Costa e Leão (2021) conduzidas no contexto internacional e nacional respectivamente, validando a hipótese de que os governos locais gerenciam seus resultados contábeis por meio de *accruals* discricionários. Os resultados sugerem que a relação positiva e significativa entre os *accruals* discricionários e a probabilidade de um município apresentar um resultado ligeiramente positivo demonstra que a manipulação de informações financeiras no setor público não é um fenômeno aleatório, mas sim uma estratégia deliberada dos gestores (Stalebrink, 2007; Pilcher & Van Der Zahn, 2010; Pilcher, 2011). A partir dessa análise, conclui-se que o gerenciamento de resultados para evitar déficits é uma prática presente nos municípios brasileiros, evidenciando a necessidade de maior escrutínio e transparência nas demonstrações contábeis municipais.

9. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA HIPÓTESE 3

Nesta seção, é examinada a **Hipótese 3**, que postula a relação entre o gerenciamento de resultados nos governos locais municipais e os fatores políticos e institucionais inerentes a essas entidades. A literatura sobre gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários consistentemente sugere que tal prática não é homogênea, sendo influenciada por variáveis contextuais e específicas de cada governo local. A literatura sobre gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários sugere que o gerenciamento de resultados não ocorre de forma homogênea e que essa escolha é influenciada por fatores políticos e institucionais inerentes à cada governo local (Arcas & Martí, 2016; Cohen & Malkogianni, 2021; Donatella, 2020; Falkman & Tagesson, 2008; Pilcher, 2011).

A compreensibilidade das decisões contábeis oportunistas, especialmente no setor público, demanda a exploração de elementos que moldam o ambiente de incentivos dos gestores. Com ênfase na análise relacionada aos ciclos políticos orçamentários, esta seção examina como a dinâmica político-institucional influencia a discricionariedade contábil.

Para tanto, será utilizado um modelo de regressão de dados em painel para testar a influência destes fatores. Especificamente, os incentivos relacionados aos ciclos políticos orçamentários, a competição política, a qualidade fiscal, o porte do município e a existência de regime previdenciário próprio, como determinantes do comportamento de gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários em municípios brasileiros. Essa abordagem visa evidenciar os mecanismos pelos quais o contexto local se manifesta nas escolhas contábeis dos gestores públicos.

O Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais é um modelo linear longitudinal de dados em painel que será utilizado para analisar a influência desses fatores nos *accruals* discricionários, utilizando 5.568 observações de municípios ao longo de 5 anos. Essa abordagem controla características fixas dos municípios e permite observar a dinâmica temporal das variáveis analisadas (Favero, 2025).

$$\begin{aligned} DiscAcc_{it} = & a_0 + \beta_1 Anopre_{it} + \beta_2 Anoelei_{it} + \beta_3 Anopos_{it} + \beta_4 Compol_{it} \\ & + \beta_5 Icf_{it} + \beta_6 Rprev_{it} + \beta_7 Porte_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

Em que:

$DiscAcc_{i,t}$: *Accruals* discricionários do município i , no período t . A medida de *accruals* discricionários corresponde ao termo de erro $\varepsilon_{i,t}$ do modelo proposto, que capta o volume *accruals* discricionários do município no exercício.

- $Anopre_{it}$ Dummy representativa do período pré-eleitoral: assumindo 1 para o ano pré-eleitoral, e 0 para os demais períodos.
- $Anoelei_{it}$ Dummy representativa do período eleitoral: assumindo 1 para o ano eleitoral, e 0 para os demais períodos.
- $Anopos_{it}$ Dummy representativa do período pós-eleitoral: assumindo 1 para o ano pós-eleitoral, e 0 para os demais períodos.
- $Compol_{it}$ Dummy representativa do grau de competição política do município i , no período t , mensurada de duas formas alternativas e excludentes: assumindo 0 para baixa competição política (dois ou menos partidos efetivamente competitivos); e assumindo 1 para elevada competição política (mais de dois partidos efetivamente competitivos).
- Icf_{it} Dummy representativa da qualidade da informação fiscal do município i , no período t no índice de qualidade fiscal, assumindo 1 para grau elevado (AICF e BICF); e 0 para o grau intermediário e baixo (CICF e EICF).
- $Rprev_{it}$ Dummy, representativa da existência de um Regime Próprio de Previdência do município i , no período t , assumindo 1 para a existência de RPP e 0 quando inexistente.
- $Porte_{it}$ Representa o porte do município calculado pelo logaritmo natural da população do município i , no período t

$\alpha, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7$ - Coeficientes estimados pela equação de regressão;

ε_{it} - Erro da equação de regressão (resíduos)

9.1 Análise das Variáveis do Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais

A Tabela 47 apresenta o número de observações, a média, o desvio padrão e os valores mínimos e máximos das variáveis: $DiscAcc_{it}$ (*accruals* discricionários), $Anopre_{it}$ (ano pré eleitoral), $Anoelei_{it}$ (ano eleitoral), $Anopos_{it}$ (ano pós-eleitoral), $Compol_{it}$ (competição política), Icf_{it} (qualidade da informação contábil), $Rprev_{it}$ (regime próprio de previdência) e $Porte_{it}$ (porte) dos municípios brasileiros entre os anos de 2019 a 2023.

Tabela 47- Estatísticas descritivas das variáveis do Modelo 3

Variável	Número Total de Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<i>DiscAcc_{it}</i>	27.647	-0,0000586	0,1726189	-0,7420526	0,5729786
<i>Anopre_{it}</i>	27.647	0,3983072	0,4895582	0	1
<i>Anoelei_{it}</i>	27.647	0,2004919	0,4003757	0	1
<i>Anopos_{it}</i>	27.647	0,2006728	0,4005109	0	1
<i>Compol_{it}</i>	27.642	0,5582447	0,496605	0	1
<i>Icf_{it}</i>	27.647	0,3691178	0,4825746	0	1
<i>Rprev_{it}</i>	27.647	0,5170905	0,4997169	0	1
<i>Porte_{it}</i>	27.647	9,47676	1,184262	6,647688	16,33291

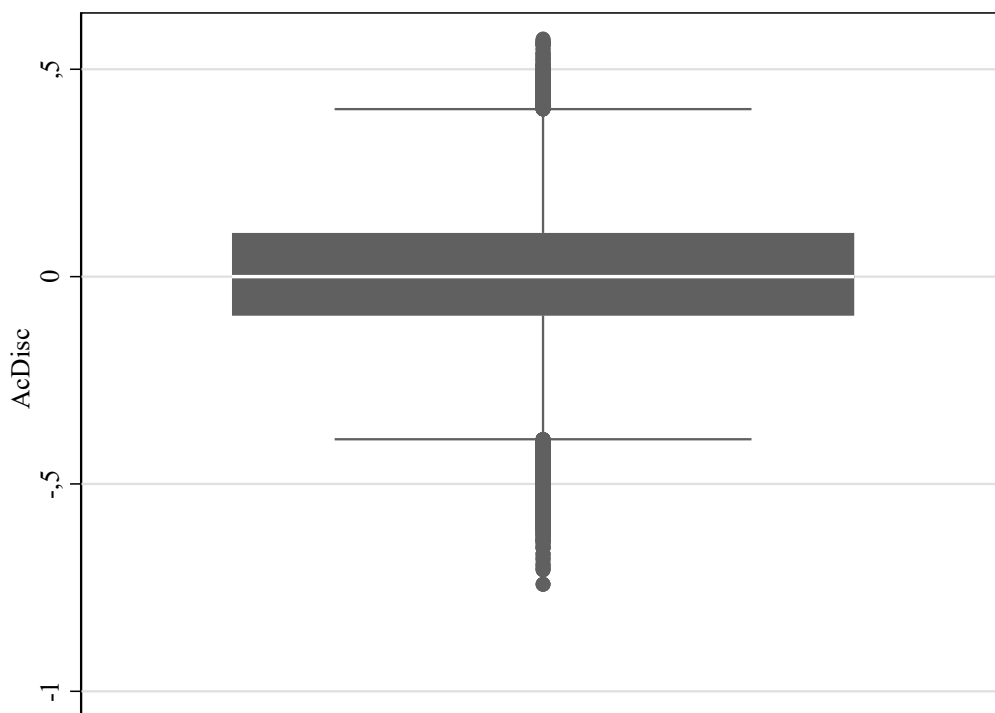
Fonte: Output do Stata 15

Foram realizadas ao todo 27.647 observações para cada uma das variáveis, deduzidas das respectivas observações perdidas decorrentes de processos não-aleatórios MAR conforme resultado do *Little's MCAR test* ($Prob > chi-square = 0,0179$). Apesar da detecção dos processos não-aleatórios, como o quantitativo de observações perdidas foi inferior a 10% do total não foram realizados procedimentos de atribuição de dados conforme recomenda Hair (2005). As observações válidas resultantes tiveram seus valores inferiores e superiores winsorizados ao nível de 10%, em razão da detecção de *outliers* e valores extremos por meio de análises gráficas de *boxplot* conduzidas.

A variável *DiscAcc_{it}* que representa os *accruals* discricionários, medida como o termo de erro do Modelo 2, apresenta 27.647 observações. Sua média de -0,0000586 é um valor muito próximo de zero, sugerindo que, em média, não há uma tendência geral de gerenciamento de resultados para cima ou para baixo na amostra. A análise do *boxplot* corrobora essa conclusão, mostrando que a mediana da distribuição se encontra exatamente em zero. No entanto, o desvio padrão de 0,1726 e a amplitude considerável entre o valor mínimo (-0,7420) e o máximo (0,5729) indicam uma alta dispersão e heterogeneidade nos valores de *accruals* discricionários entre as observações. Essa dispersão é visualmente confirmada no *boxplot*, onde, apesar de o intervalo interquartil estar bastante concentrado em torno de zero, a distribuição apresenta uma

assimetria negativa e valores atípicos (outliers) significativos e numerosos na cauda inferior, o que reforça que os valores extremos da variável ocorrem principalmente no sentido de uma manipulação para baixo.

Figura 8 - Gráfico boxplot da variável DiscAcc_{it}

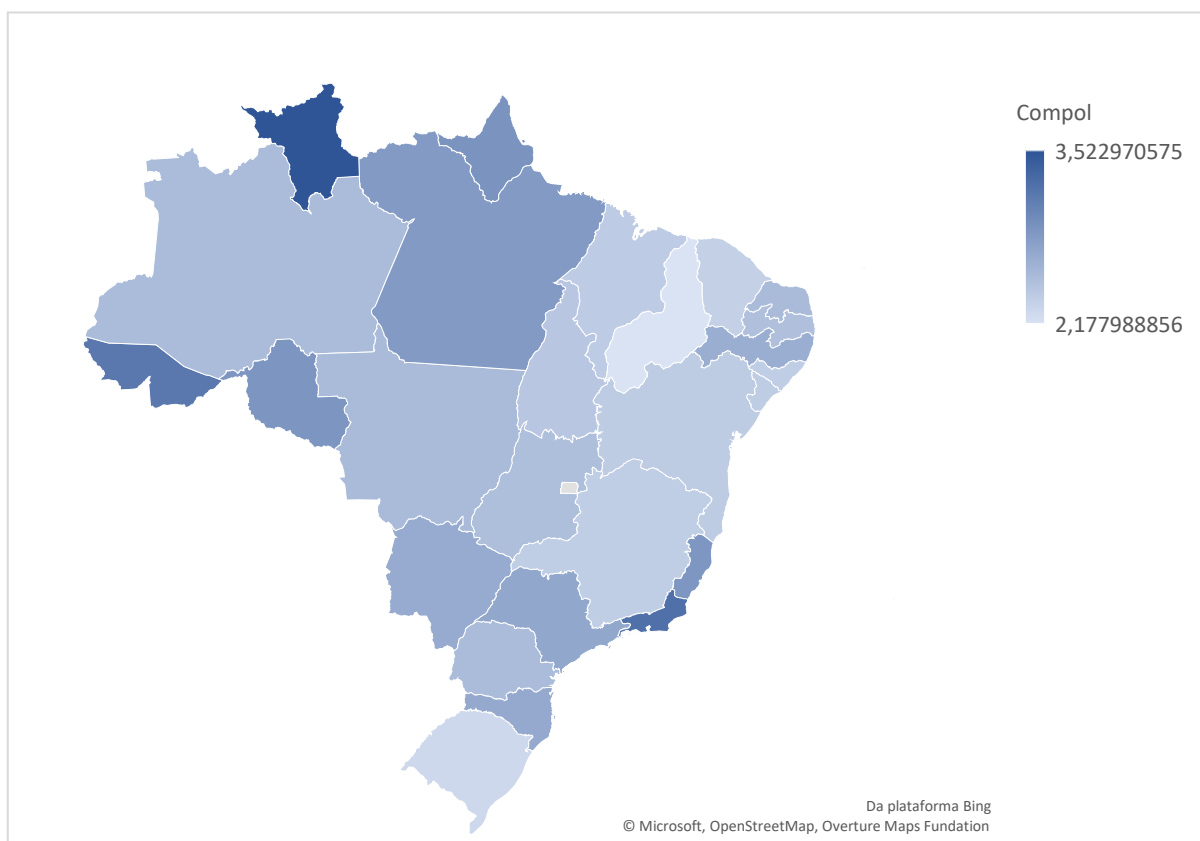


Fonte: Output do Stata 15

Com relação à análise das variáveis *dummy* relacionadas ao ciclo eleitoral, os resultados da análise descritiva apontam que: A variável Anopre_{it} sendo uma variável *dummy* que assume 1 para o ano pré-eleitoral, possui uma média de 0,3983072 indicando que, aproximadamente, 39,83% das 27.647 observações na amostra correspondem a este período (2019 e 2023). O desvio padrão de 0,4895582 e a amplitude de valores de 0 a 1 são consistentes com a natureza binária da variável. Já a variável Anoelei_{it} que representa o ano eleitoral em si conta com 27.647 observações. Sua média de 0,2004 indica que 20,05% das observações na amostra correspondem a um ano de eleição municipal (2020). O desvio padrão de 0,4003 reflete a dispersão esperada para uma variável binária. Por fim a análise da variável Anopos_{it} com 27.647 observações e uma média de 0,2006 representativa do período pós-eleitoral (2021), sugere que 20,07% das observações na amostra correspondem a este período. A dispersão dos dados, com um desvio padrão de 0,4005, está alinhada com a natureza binária da variável. A soma das médias para estas três variáveis totalizam aproximadamente 80%, demonstrando que

a maior parte dos dados da amostra está concentrada em observações relacionadas ao ciclo eleitoral municipal. O desvio padrão para todas as três variáveis é consistente com sua natureza binária, refletindo a dispersão dos dados entre 0 e 1.

Figura 9 – Mapa do Grau de Competição Política por Estado



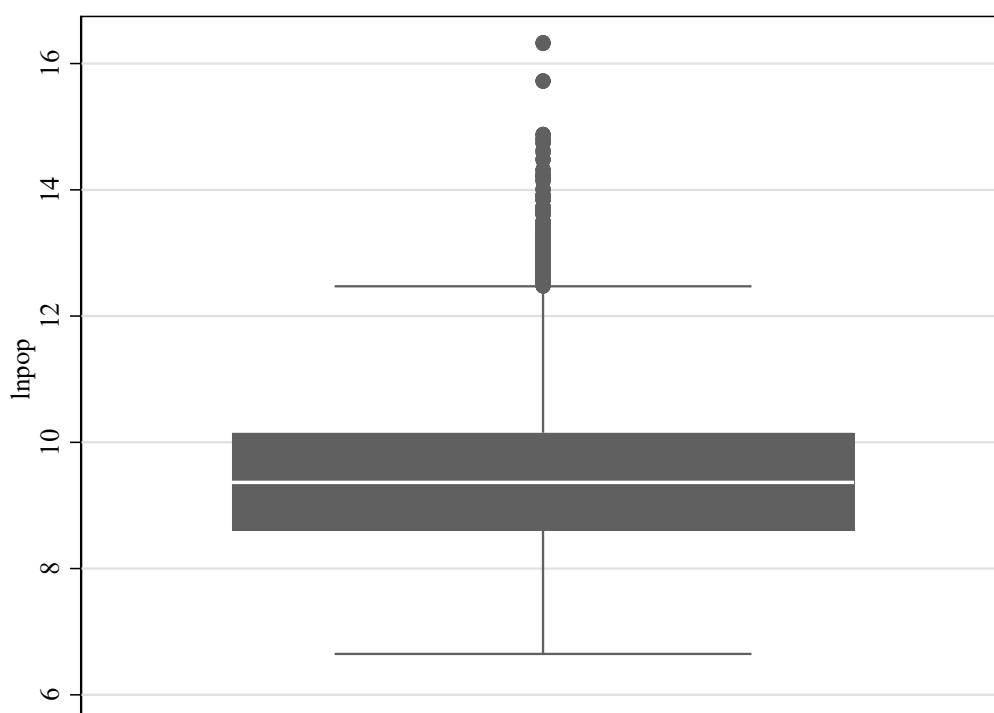
Fonte: Output do Excel

Ainda com relação a variáveis relacionadas a fatores políticos, a média de 0,5582 para a variável dummy $Comp_{it}$ indica que em 55,82% das 27.642 observações, os municípios apresentaram um elevado grau de competição política. Esse resultado indica que na média o ambiente político dos municípios brasileiros é de alta competição política (Figura 9), resultado aderente aos achados de Costa e Leão (2021). O desvio padrão de 0,4966 reflete a distribuição próxima de 50% entre os dois grupos da variável.

A média de 0,3691178 para a variável dummy Icf_{it} que representa a qualidade da informação fiscal sugere que, em aproximadamente 36,91% dos 27.647 casos, os municípios se enquadraram no grau elevado de qualidade fiscal enquanto o restante apresenta um grau intermediário e baixo. O desvio padrão de 0,4825746 é consistente com a natureza binária da variável.

A variável dummy $Rprev_{it}$ que representa a existência de um Regime Próprio de Previdência tem 27.647 observações e uma média de 0,5170905. Isso indica que em 51,71% das observações, os municípios foram classificados como tendo a existência de um regime próprio de previdência. O desvio padrão de 0,4997169 e a amplitude de 0 a 1 confirmam a natureza dummy da variável.

Figura 10 - Gráfico boxplot da variável $Porte_{it}$



Fonte: Output do Stata 15

A variável $Porte_{it}$ é calculado a partir do logaritmo natural da população e conta com 27.647 observações. Sua média de 9,47676 reflete um valor central de população na amostra. A análise do *boxplot* corrobora essa constatação, revelando que a mediana da distribuição se encontra ligeiramente abaixo de 9,5. A grande amplitude entre o valor mínimo (6,647688) e o máximo (16,33291), juntamente com o desvio padrão de 1,184262, confirma a considerável heterogeneidade no porte dos municípios da amostra. Essa heterogeneidade é visualmente confirmada pela presença de um grande e concentrado grupo de valores atípicos (outliers) na cauda superior da distribuição (Figura 9). A forma da distribuição, com a mediana mais próxima do limite inferior da caixa e a presença de outliers apenas no sentido positivo, indica uma

assimetria positiva, sugerindo que um pequeno número de municípios de grande porte eleva a média da amostra.

Tabela 48 – Extrato da Matriz de Correlação de Pearson

Variáveis	$Anopre_{it}$	$Anopos_{it}$	$Porte_{it}$
$Anopre_{it}$	1,0		-
$Anopos_{it}$	-0,4077*	1,0	
$Porte_{it}$	0,0004**	-0,0003	1,0

* Maior Correlação ** Menor Correlação

Fonte: Output do Stata 15

Os resultados da matriz de correlação de *Pearson* entre todas as variáveis explicativas $Anopre_{it}$ (ano pré-eleitoral), $Anoelei_{it}$ (ano eleitoral), $Anopos_{it}$ (ano pós-eleitoral), $Compol_{it}$ (competição política), Icf_{it} (qualidade da informação contábil), $Rprev_{it}$ (regime próprio de previdência) e $Porte_{it}$ (porte) aponta que de modo geral, as correlações são relativamente baixas (inferiores a 0,5), sugerindo que não há um problema de multicolinearidade significativo entre as variáveis independentes, o que contribui para a robustez do modelo de regressão. A tabela 48 indica que a maior correlação (-0,4077) ocorre entre as variáveis $Anopre_{it}$ (ano pré-eleitoral) e $Anopos_{it}$ (ano pós-eleitoral), e a menor correlação ocorre entre as variáveis $Anopre_{it}$ (ano pré-eleitoral) e $Porte_{it}$ (porte).

9.2 Resultados do Modelo de Gerenciamento de Resultados e Determinantes Político-Institucionais

O modelo econométrico testado é uma regressão de dados em painel curto (não balanceado) com dados *cross-sectional* dos 5.568 municípios brasileiros no período de 2019 a 2023. Trata-se de painel de dados com 27.642 observações em virtude do tratamento *listwise* de exclusão de dados perdidos aplicado por padrão pelo STATA v.15. O modelo apresentou uma estatística F (7, 5565) = 173,90 e Prob > F = 0,0000, podendo-se afirmar que o modelo como um todo é estatisticamente significativo ao nível de 1% rejeitando-se a hipótese nula de que todos os coeficientes estimados são iguais a zero. O R-quadrado é de 0,0367, isso significa que aproximadamente 3,67% da variação dos *accruals* totais (variável dependente) é explicada pelas variáveis explicativas do modelo.

Tabela 49 - Estatísticas Gerais da Estimação Pooled

Teste	Estatística	P-valor
<i>Teste - F</i>	F(7, 5565) = 173,90	Prob > F = 0,0000***
<i>R-quadrado</i>	0,0367	-

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5%*** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Output do Stata 15

Após uma estimação inicial do modelo *Pooled* foram testadas as suposições de ausência de multicolinearidade, heterocedasticidade e autocorrelação conforme os resultados da Tabela 50, o pressuposto da ausência de multicolinearidade entre as variáveis foi verificado tanto por meio da análise da matriz de correlação de *Pearson* na Tabela 50 que não identificou nenhuma correlação elevada entre as variáveis explicativas e confirmada pela estatística *Variance Inflation Factor (VIF)* = 1,34 (inferior a 10,0).

Tabela 50 - Resultados dos Testes sobre as suposições da Estimação Pooled

Teste	Estatística	P-valor
<i>VIF</i>	Mean VIF = 1,34	-
<i>Breusch Pagan (C-W)</i>	Chibar2(1) = 1,63	Prob>chi2 = 0,2018
<i>Wooldridge</i>	F (1,5543) = 120,582	Prob > F = 0,0000***
<i>Jarque-Bera</i>	-	Prob>chi2 = 0,0000***

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5%

*** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Output do Stata 15

O teste *Breusch Pagan Cook-Weisenberg* confirmou a homoscedasticidade do modelo, garantindo consequentemente a validade do teste F e dos testes t sobre os regressores. O teste de *Wooldridge* detectou a presença de autocorrelação de primeira ordem no modelo, por essa razão a pesquisa adota o mesmo tratamento de erros padrão clusterizados no modelo de regressão adotado por Cohen et al. (2019), para garantir que os erros padrão sejam não enviesados e que os intervalos de confiança tenham o tamanho correto, independentemente de os efeitos específicos de cada município serem temporários ou permanentes. Por fim, verificou-se ainda que o pressuposto da normalidade dos resíduos não foi atendido, conforme teste de

Jarque–Bera, no entanto conforme teorema do limite central, esse pressuposto pode ser relaxado, considerando-se que em grandes amostras pressupõe-se a normalidade dos resíduos.

Tabela 51 - Resultados dos testes Chow, Breusch Pagan e Hausman para seleção entre os modelos de estimação Pooled, por efeitos fixos e por efeitos aleatórios.

Teste	Estatística	P-valor
<i>Chow</i>	$F(5565, 22070) = 1,94$	Prob > F = 0,0000***
<i>Breusch Pagan (LM)</i>	$\text{chibar2}(01) = 1356,21$	Prob > $\text{chibar2} = 0,0000***$
<i>Hausman</i>	$\text{chi2}(4) = 67,40$	Prob> $\text{chi2} = 0,0000***$

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5% *** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Output do Stata 15

Para seleção do tipo de estimação foram realizados os testes de *Chow*, *Breusch Pagan* e *Hausman* (Fávero, 2025). O Teste de *Chow* tem como objetivo verificar se os dados de painel devem ser agrupados (empilhados) *Pooled* ou se há efeitos individuais significativos que necessitam ser modelados (como nos efeitos fixos). A hipótese nula do Teste de *Chow* é que os interceptos para todas as unidades (municípios) são os mesmos, o que justificaria o uso do modelo *Pooled*. Com uma estatística F de 1,94 e um *p-valor* de 0,0000, estatisticamente significativo ao nível de 1%, a hipótese nula é rejeitada indicando que os interceptos variam significativamente entre os municípios. Em outras palavras, existem características não observadas e invariantes no tempo (ou que mudam muito lentamente) específicas de cada município que influenciam a variável dependente e que devem ser controladas. Este resultado indica a opção pelo modelo de estimação por efeitos fixos em relação ao modelo *Pooled*, que falharia em capturar adequadamente essa heterogeneidade individual.

O Teste de *Breusch-Pagan (LM)* foi usado para determinar se o modelo de estimação por efeitos aleatórios é preferível ao modelo *Pooled*. Sua hipótese nula é que a variância dos efeitos aleatórios é zero ($\sigma u_2 = 0$), o que implicaria que não há efeitos individuais não observados e que o modelo *Pooled* seria adequado. Se a hipótese nula é rejeitada, o modelo de estimação por efeitos aleatórios é preferível ao *Pooled*. Com uma estatística *chibar2* de 1356,21 e um *p-valor* de 0,000, (significativo ao nível de 1%), rejeitamos a hipótese nula sugerindo, a princípio, que o modelo de efeitos aleatórios, seria preferível ao modelo *Pooled* para modelar a variância dos erros.

O resultado do Teste *Hausman* apresentou uma estatística *chi2* de 67,40 e um *p-valor* de 0,0000, estatisticamente significativo ao nível de 1%, a hipótese nula é fortemente rejeitada, indicando que há uma diferença sistemática e significativa entre os coeficientes estimados pelos modelos de efeitos fixos e efeitos aleatórios. Isso ocorre porque os efeitos individuais não observados estão correlacionados com as variáveis explicativas do modelo. Consequentemente, o estimador de efeitos aleatórios seria inconsistente e viesado, e o modelo de efeitos fixos é o estimador consistente e, portanto, o preferível. A análise conjunta desses testes fornece uma justificativa para um meio de estimação por efeitos fixos e com os tratamentos relativos aos problemas de autocorrelação detectados.

Tabela 52 - Estatísticas da estimação por Efeitos Fixos

Variáveis Explicativas	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística t	P-valor	Mínimo	Máximo
<i>Constante</i>	1,616733	0,6575148	2,46	0,014 **	0,327957	2,905509
<i>Anopre_{it}</i>	- 0,0464061	0,0025861	-17,94	0,000 ***	-0,051475	-0,0413371
<i>Anoelei_{it}</i>	+ 0,0209193	,0030068	6,96	0,000 ***	0,0150257	0,0268129
<i>Anopos_{it}</i>	- 0,0117244	0,002963	-3,96	0,000 ***	-0,0175321	-0,0059167
<i>Compol_{it}</i>	Omitida	Omitida	Omitida	Omitida	Omitida	Omitida
<i>Icf_{it}</i>	- 0,0073129	0,0029306	-2,50	0,013**	-0,0130572	-0,0015687
<i>Rprev_{it}</i>	-0,0106016	0,0043992	-2,41	0,016**	-0,0192244	-0,0019788
<i>Porte_{it}</i>	-0,1679856	0,0693592	-2,42	0,015**	-0,3039347	-0,0320366

Legenda: Variável dependente: *DiscAcc_{i,t}* (*Accruals* discricionários) / Variáveis independentes: *Anopre_{it}* (Dummy representativa do período pré-eleitoral); *Anoelei_{it}* (Dummy representativa do período eleitoral); *Anopos_{it}* (Dummy representativa do período pós-eleitoral); *Compol_{it}* (Dummy representativa do grau de competição política); *Icf_{it}* (Dummy representativa da qualidade da informação fiscal); *Rprev_{it}* (Dummy representativa da existência de um Regime Próprio de Previdência); *Porte_{it}* (Representa o porte do município obtido a partir do logaritmo natural da população).

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5% *** Significativo ao nível de 1%.

Fonte: Output do Stata 15

No entanto, a escolha entre os modelos de dados deve ser guiada não apenas pelas orientações estatísticas, mas também pela aderência à teoria da pesquisa. Embora os testes possam apontar para a superioridade do modelo de efeitos fixos, a presença da variável *Compol_{it}* (central para a hipótese de pesquisa) e que não muda ao longo do tempo, torna a

utilização do modelo de efeitos fixos metodologicamente inapropriada, pois ele não permite a estimação do impacto dessa variável conforme pode se verificar na Tabela 52. Já o modelo de efeitos aleatórios seria inconsistente e viesado do ponto de vista estatístico conforme os resultados do Teste *Hausman*. Nesse cenário, a opção do estudo pela estimação *Pooled* torna-se uma necessidade metodológica para garantir que a hipótese de pesquisa seja adequadamente testada, justificando a decisão pela necessidade de inclusão de uma variável central para a análise.

Tabela 53 - Estatísticas da estimação *Pooled*

Variáveis Explicativas	Coefficiente	Erro Padrão Robusto	Estatística t	P-valor	Mínimo	Máximo
<i>Constante</i>	- 0,0887506	0,0110798	-8,01	0,000***	-0,1104713	-0,0670299
<i>Anopre_{it}</i>	- 0,0462236	0,0024844	-18,61	0,000 ***	-0,0510941	-0,0413531
<i>Anoelei_{it}</i>	+ 0,0198526	0,002922	6,79	0,000 ***	0,0141244	0,0255807
<i>Anopos_{it}</i>	- 0,0121755	0,0026845	-4,54	0,000 ***	-0,0174381	-0,0069129
<i>Compol_{it}</i>	+ 0,0065241	0,0028233	2,31	0,021 **	0,0009894	0,0120589
<i>Icf_{it}</i>	- 0,0226699	0,0023302	-9,73	0,000 ***	-0,0272379	-0,0181018
<i>Rprev_{it}</i>	+ 0,0118677	0,0025875	4,59	0,000 ***	0,0067952	0,0169402
<i>Porte_{it}</i>	+ 0,0109887	0,0012258	8,96	0,000 ***	0,0085857	0,0133917

Legenda: Variável dependente: *DiscAcc_{i,t}* (*Accruals* discricionários) / Variáveis independentes: *Anopre_{it}* (Dummy representativa do período pré-eleitoral); *Anoelei_{it}* (Dummy representativa do período eleitoral); *Anopos_{it}* (Dummy representativa do período pós-eleitoral); *Compol_{it}* (Dummy representativa do grau de competição política); *Icf_{it}* (Dummy representativa da qualidade da informação fiscal); *Rprev_{it}* (Dummy representativa da existência de um Regime Próprio de Previdência); *Porte_{it}* (Representa o porte do município obtido a partir do logaritmo natural da população).

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5% *** Significativo ao nível de 1%.

Fonte: Output do Stata 15

A análise dos coeficientes da estimação *Pooled*, apresentado na Tabela 53, revela que igualmente ao modelo de efeitos fixos descartado, todas as variáveis do modelo apresentaram significância estatística, inclusive da variável de competição política que teve sua análise suprimida. Este resultado inicial confirma a significância global do modelo e sugerem que as hipóteses teóricas sobre as variáveis relacionadas aos fatores políticos e institucionais influenciam a o volume de *accruals* discricionários representado pela variável dependente

$DiscAcc_{it}$ (*accruals* discricionários), e consequentemente a intensidade das práticas de gerenciamento de resultados nos municípios brasileiros.

Em relação às variáveis representativas dos fatores políticos $Anopre_{it}$ (ano pré eleitoral), $Anoelei_{it}$ (ano eleitoral), $Anopos_{it}$ (ano pós-eleitoral), $Compol_{it}$ (competição política) os resultados apontam que:

$Anopre_{it}$ (ano pré eleitoral) : a variável apresentou um coeficiente negativo de 0,0462 e estatisticamente positivo ao nível de 1% em relação à variável dependente $DiscAcc_{it}$ (*accruals* discricionários). Este resultado sugere que nos anos pré-eleitorais os municípios tendem a reduzir o volume de *accruals* discricionários. Estes resultados confirmam a influência do período eleitoral sobre o gerenciamento de resultados e são aderentes ao estudo de Costa e Leão (2021), de que na presença de um ambiente de forte competição política existe uma tendência dos municípios à uma redução do nível de gerenciamento de resultados.

Ao se analisar os resultados da variável $Anoelei_{it}$ (ano eleitoral) verifica-se um coeficiente positivo de 0,0198 e significativo ao nível de 1% confirmando o efeito esperado sobre a variável dependente $DiscAcc_{it}$ (*accruals* discricionários). Este resultado é um achado clássico da teoria dos ciclos político-orçamentários, sugerindo que os gestores manipulam os resultados para cima, a fim de projetar uma imagem de desempenho fiscal robusto durante o período eleitoral (Ferreira et al., 2013; Cohen et al., 2019; Costa & Leão, 2021). Nesse cenário, o ambiente elevado ambiente de competição política ao qual está sujeito a maioria dos municípios brasileiros atua como estímulo ao gerenciamento de resultados.

Outra possível explicação para a causa do aumento do nível de gerenciamento de resultados no exercício do pleito é que ele coincide com o último ano de mandato, exigindo que os incumbentes atendam as exigências fiscais relacionadas aos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. Daí a explicação para um gerenciamento capaz de inflar os resultados para fazer frente à elevação dos gastos realizados com objetivo eleitoral.

Com relação ao comportamento da variável $Anopos_{it}$ (ano pós-eleitoral) no modelo, seu coeficiente negativo de -0,012 e significativo ao nível de 1%, sugere uma diminuição nos *accruals* discricionários no ano seguinte à eleição. Esse resultado é aderente aos achados relacionados à Hipótese 1 do estudo que concluiu que o ano pós-eleitoral (primeiro ano de mandato) que usualmente é o período em que os governantes têm maior flexibilidade para tomar

decisões menos populares, como "ajustar as contas" ou "revelar" a verdadeira situação fiscal sem o ônus imediato da reeleição a pressão para pequenos superávits diminui.

Uma das vertentes de estudos sobre os ciclos políticos orçamentários tem como objeto os efeitos da mudança de gestor sobre a política fiscal. Para os defensores dessa corrente, as mudanças de ideologias políticas dos incumbentes podem afetar a composição dos gastos públicos, na busca por comportamento fiscal mais conservador (Tsebelis & Chang, 2004, Brender & Drazen, 2013; Queiroz, 2017, Queiroz, 2018).

Por fim, os resultados da análise da variável representativa do grau de competição $Comp_{it}$ (competição política), apresenta um coeficiente positivo de 0,0065 e significativo ao nível de 5% confirmando o efeito esperado sobre a variável dependente $DiscAcc_{it}$ (*accruals* discricionários). O resultado sugere que municípios com maior competição política tendem a ter um nível mais elevado de *accruals* discricionários. Esta conclusão está alinhada com a teoria de que ambientes mais competitivos criam maiores incentivos para que os gestores utilizem ferramentas de contabilidade discricionária para influenciar a percepção pública de seu desempenho (Ferreira et al., 2013; Ferreira et al., 2020, Donatella, 2020; Costa & Leão, 2021).

Em relação às variáveis representativas dos fatores institucionais Icf_{it} (qualidade da informação contábil), $Porte_{it}$ (porte do município) e $Rprev_{it}$ (regime próprio de previdência) os resultados confirmam a significância estatística das variáveis. Esse resultado confirma a influência desses fatores no gerenciamento de resultados praticado nos municípios brasileiros.

A variável Icf_{it} (qualidade da informação contábil) apresentou um coeficiente negativo de 0,0226 e significativo ao nível de 1%, confirmando o efeito esperado sobre a variável dependente $DiscAcc_{it}$ (*accruals* discricionários). Esse resultado sugere que municípios com um alto grau de qualidade da informação fiscal estão associados a um menor volume de *accruals* discricionários. Este é um resultado importante, pois sugere que a melhoria da qualidade da informação fiscal serve como um mecanismo inibidor do gerenciamento de resultados.

O resultado é aderente ao estudo de Falkman e Tagesson (2008), que concluiu que as diferenças entre os preparadores fazem com que os grandes municípios apresentassem informações de melhor qualidade (mais aderentes às normas) e que a qualidade da auditoria a que são submetidos esses municípios afeta a conformidade contábil municipal.

No entanto, com base nos resultados do modelo qualidade Icf_{it} e porte ou tamanho do município $Porte_{it}$ (porte do município) apresentam comportamentos diferentes. Enquanto a

relação da qualidade da informação é inversa ao volume de *accruals* discricionários é inversa, ou seja, quanto melhor a qualidade da informação contábil e fiscal menor o volume de *accruals* discricionários ou propensão a gerenciamento de resultados, a relação do porte ou tamanho do município é diretamente relacionada a variável dependente $DiscAcc_{it}(accruals \text{ discricionários})$ pois apresenta um coeficiente positivo de 0,0109 e significativo ao nível de 1%, indicando que municípios de maior porte tendem a apresentar um volume mais elevado de *accruals* discricionários. Isso pode ser explicado pela maior complexidade de suas finanças, maior exposição ao escrutínio público e pela presença de mais recursos e oportunidades para ajustes contábeis.

Também é importante considerar que o calendário de implementação dos procedimentos contábeis patrimoniais, estabelecido pela Portaria STN nº 548 de dezembro de 2015, pode ser diretamente relacionado a um aumento no volume de *accruals* nos municípios com mais de 50.000 habitantes. A portaria definiu prazos-limite para o registro de bens móveis, imóveis e a respectiva depreciação, amortização ou exaustão, com o início da sua aplicação em 2020 para os municípios com mais de 50.000 habitantes e dos ativos de infraestrutura a partir de 2023. Uma vez que a reavaliação, a depreciação e a amortização são componentes essenciais dos *accruals* totais, a obrigatoriedade de registrar esses procedimentos a partir de 2020 teria como consequência a inclusão de um volume maior de *accruals* nas demonstrações contábeis desses municípios. Esse fenômeno é uma consequência do esforço para o atendimento da norma e explica por que se espera uma geração de um volume considerável de *accruals* de reavaliação, depreciação, amortização e exaustão, especialmente neste grupo de municípios.

Para compreender esse aparente paradoxo entre porte e qualidade da informação contábil, retoma-se a análise da Tabela 37 que relaciona o porte do município aos índices de qualidade da informação fiscal. Na análise da frequência relativa de observações por ICF (percentual de municípios dentro de cada porte em cada categoria de ICF), demonstra-se que a qualidade contábil fiscal, em termos proporcionais, tende a se elevar à medida que o porte do município aumenta. Os municípios de Porte GRDII apresentaram-se como o grupo com a maior concentração de municípios nas categorias de excelência. Aproximadamente 54,24% (19,92% em AICF e 34,32% em BICF) dos municípios GRDII se enquadram nas duas melhores classificações do ICF. Este é o melhor desempenho proporcional entre todos os portes. Esses dados são aderentes aos resultados de Falkman e Tagesson (2008) de que os municípios maiores possuem uma maior capacidade institucional relacionada à produção de informações contábeis e fiscais e conseqüentemente menor quantidade de *accruals* discricionários.

No entanto a dominância quantitativa dos Portes PEQI e PEQII nas Categorias AICF e BICF contrariam uma percepção inicial que poderia superestimar a exclusividade da excelência nos maiores portes, os dados indicam que os municípios de porte PEQI contribuem com 47,83% de todos os municípios classificados como AICF e 42,91% de todos os BICF. O porte PEQII também é um contribuinte significativo, com 20,78% dos AICF e 23,94% dos BICF. Juntos, PEQI e PEQII respondem por uma parcela majoritária dos municípios de alta qualidade no país.

Essa evidência sugere que a alta qualidade da informação fiscal não é exclusiva dos grandes municípios. Portanto, a relação direta entre o porte e os *accruals* discricionários é um achado válido que se mantém independentemente da qualidade da informação, o que provavelmente se deve à maior complexidade das operações dos municípios maiores, como sugerido por Falkman e Tagesson (2008).

A inclusão da variável $Rprev_{it}$ no modelo é justificada pela relevância teórica e empírica da existência de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) na dinâmica financeira e de gestão dos municípios. Segundo Lima e Aquino (2019), A existência de um RPPS cria uma interação entre o município e o fundo, que está sujeito a pressões que emergem localmente na estreita relação com a prefeitura. Prefeituras acomodam pressões orçamentárias interrompendo repasses ao fundo ou reduzindo alíquotas, o que aumenta a vulnerabilidade do fundo.

Nesse contexto a prefeitura pode usar indevidamente as reservas do fundo previdenciário como fonte de recursos para pagar despesas de benefícios atuais, transferindo suas dificuldades de fluxo de caixa para o resultado financeiro do fundo em períodos futuros. O modelo, portanto, utiliza a variável $Rprev_{it}$ como um controle para capturar a diferença no comportamento dos *accruals* discricionários entre municípios que lidam com essa complexa dinâmica financeira de um RPPS e aqueles que não o fazem, validando a inclusão da variável como um fator que pode influenciar o gerenciamento de resultados.

Por fim, a análise da variável $Rprev_{it}$ apresentou o coeficiente de 0,0118, positivo e significativo ao nível de 1% demonstrando que a existência de um regime próprio de previdência está associada a um maior nível de *accruals* discricionários. Este achado corrobora a literatura que aponta que as complexas dinâmicas financeiras de um RPPS podem criar pressões e incentivos para que os gestores manipulem os resultados contábeis.

Em conclusão, os resultados do estudo demonstram que os fatores institucionais influenciam a prática de gerenciamento de resultados. A qualidade da informação fiscal atua como um inibidor, enquanto o porte do município e a presença de um RPPS estão associados a

um aumento dos *accruals* discricionários. Esses achados, em conjunto, revelam que existe uma relação entre as características institucionais dos municípios e práticas de gerenciamento de resultados.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

O presente capítulo de conclusão tem por objetivo sintetizar os achados da pesquisa e apresentar as respostas às questões que nortearam este estudo. A investigação buscou, primeiramente, determinar se está ocorrendo gerenciamento dos resultados contábeis nos municípios brasileiros e como ele ocorre.

Os resultados confirmaram a primeira hipótese do trabalho de que governos locais gerenciam resultados para sinalizar competência por meio da apresentação de resultados equilibrados, evitando grandes déficits (que significariam incompetência no controle das despesas) e grandes superávits que poderiam sinalizar taxaço excessiva ou margem para ampliação do nível de serviços prestados à população.

O gerenciamento para evitar pequenos déficits e garantir pequenos superávits é mais proeminente e estatisticamente significativo nos anos pré-eleitorais (2019 e 2023) e eleitorais (2020). Nesses períodos, a pressão para apresentar uma situação fiscal positiva é amplificada em ambientes de forte competição política, o que justifica a manipulação para alcançar o ponto de equilíbrio. Em contraste, no ano pós-eleitoral (2021), a manipulação enfraquece significativamente, o que é consistente com a teoria dos ciclos político-orçamentários, na qual os governantes usufruem de maior flexibilidade para ajustar as contas sem o ônus imediato da reeleição. A persistência de certo grau de gerenciamento em outras faixas pode indicar a influência de pressões regulatórias ou de compliance, mas o "alvo" imediato de evitar o resultado nulo é desfeito. Em síntese, os resultados confirmam que as decisões sobre a apresentação dos resultados financeiros são influenciadas de maneira estratégica pela proximidade das eleições.

Em seguida, o estudo se dedicou a analisar como essa manipulação é praticada. Sendo as conclusões a seguir uma consolidação das evidências encontradas, oferecendo uma visão abrangente sobre a forma como os municípios brasileiros gerenciaram os resultados patrimoniais no período analisado.

Para investigar a Hipótese 2 que postula que os municípios brasileiros se engajam no gerenciamento de resultados por meio da manipulação de *accruals* discricionários adotou-se uma metodologia de duas etapas. Na primeira etapa do estudo, o Modelo Proposto de Detecção de *Accruals* Discricionários no Setor Público foi aplicado para isolar o componente discricionário. A análise dos coeficientes das variáveis de *accruals* não-discricionários confirmou sua capacidade de capturar os efeitos esperados para as variáveis. A Variação da

Receita Ajustada pelos Créditos Tributários e dívida ativa apresentou um coeficiente positivo e significativo, o que está alinhado à lógica de que a receita não-discrecionária aumenta os *accruals* totais. Da mesma forma, a variação dos restos a pagar processados apresentou um coeficiente negativo e significativo, refletindo a dinâmica de que o reconhecimento de despesas não pagas atua para reduzir os *accruals* totais, validando o modelo em aderência à teoria.

No entanto, a principal evidência da capacidade do modelo de capturar a dinâmica do setor público diz respeito ao coeficiente da variável PPE (ativos imobilizados e de infraestrutura). Embora a literatura sugira um sinal negativo para essa variável (como *proxy* para depreciação), o modelo encontrou um coeficiente positivo e significativo. Este achado contraintuitivo é explicado pelo contexto regulatório do período, que coincide com os prazos-limite da Portaria STN nº 548/2015. Os resultados sugerem que o esforço dos municípios para se adequar à norma, reconhecendo novos ativos e realizando reavaliações, gerou *accruals* positivos que superaram o efeito redutor da depreciação. Assim, o modelo demonstrou sensibilidade às políticas contábeis em vigor e foi capaz de capturar essa dinâmica, o que permitiu a obtenção de uma medida confiável dos *accruals* discricionários. Bem como capturou adequadamente o efeito negativa da persistência dos *accruals* por meio da variável dos *accruals* totais defasados.

Na segunda etapa, a utilização do Modelo *Probit*, sugere que o gerenciamento de resultados é uma prática intencional. O coeficiente da variável explicativa representativa dos *accruals* discricionários obtidos pelo modelo de detecção, estimado em 0,7899 e altamente significativo ($p = 0,000$), estabeleceu uma relação direta e estatisticamente confiável entre a magnitude dos *accruals* discricionários e a probabilidade de um município reportar um pequeno superávit. Em termos práticos, este achado demonstra que os gestores que apresentam *accruals* discricionários mais elevados têm uma propensão significativamente maior a se enquadrar no grupo de entidades que evitam déficits.

Em suma, a combinação dos resultados das duas etapas contribui para a validação da Hipótese 2. O estudo não apenas foi capaz de isolar e mensurar o componente discricionário dos *accruals*, mas também sugerem que esse componente é utilizado de forma estratégica e deliberada pelos gestores públicos para atingir metas específicas, como evitar a percepção de um desempenho fiscal negativo.

Nesta seção, as conclusões da pesquisa são apresentadas em resposta à Hipótese 3, que postula a existência de uma relação entre o gerenciamento de resultados em governos locais e

seus fatores políticos e institucionais intrínsecos. A literatura sobre gerenciamento de resultados por meio de *accruals* discricionários consistentemente sugere que essa prática não é homogênea, sendo influenciada por variáveis contextuais e específicas a cada governo local.

A compreensibilidade das decisões contábeis oportunistas, especialmente no setor público, demanda a exploração de elementos que moldam o ambiente de incentivos dos gestores. Com base nisso, a análise subsequente examina como a dinâmica político-institucional, com ênfase nos ciclos orçamentários, influencia a discricionariedade contábil, apresentando as evidências que validam a hipótese central deste estudo.

O resultado da análise das variáveis representativas dos fatores políticos sugerem suporte empírico para a existência de ciclos políticos de gerenciamento de resultados em municípios brasileiros. Os resultados revelam um padrão cíclico de manipulação de *accruals* discricionários que se alinha com a teoria. O coeficiente negativo e significativo da variável ano pré-eleitoral sugere uma redução no nível de gerenciamento de resultados, um achado que difere de alguns estudos internacionais, mas que pode ser explicado pela dinâmica do processo eleitoral brasileiro de elevada competição política.

De fato, o ano eleitoral apresenta um coeficiente positivo e significativo, o que é um achado clássico da teoria, sugerindo que os gestores manipulam os resultados para cima a fim de projetar um desempenho fiscal robusto e atender às exigências fiscais relacionadas aos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais. Por fim, o coeficiente negativo e significativo para o ano pós-eleitoral sugere uma diminuição nos *accruals* discricionários, o que é consistente com a prática de "ajustar as contas" após o pleito, quando a pressão para apresentar resultados positivos diminui.

Complementarmente, a análise da variável que representa o grau de competição política revela um coeficiente positivo e significativo, sugerindo que um ambiente de maior competição atua como um estímulo para o gerenciamento de resultados. Em síntese, os dados fornecem um suporte contundente para a existência de um comportamento estratégico no setor público municipal, onde as decisões sobre a apresentação dos resultados financeiros são influenciadas pela proximidade das eleições e pelo nível de competitividade política.

A análise do modelo de regressão confirma ainda a significância estatística das variáveis representativas dos fatores institucionais (qualidade da informação contábil, porte do município e regime próprio de previdência), sugerindo a influência desses fatores no gerenciamento de resultados praticado nos municípios brasileiros.

A variável qualidade da informação contábil apresentou um coeficiente negativo sugerindo que municípios com alto grau de qualidade da informação fiscal estão associados a um menor volume de *accruals* discricionários. Este achado é aderente ao estudo de Falkman e Tagesson (2008), que concluiu que os municípios maiores produzem informações de melhor qualidade, que, por sua vez, podem inibir o gerenciamento de resultados.

No entanto, com base nos resultados do modelo, a relação do porte ou tamanho do município com os *accruals* discricionários é direta, apresentando um coeficiente positivo. Essa evidência sugere que a alta qualidade da informação fiscal não é exclusiva dos grandes municípios, e que a relação direta entre o porte e os *accruals* discricionários é um achado válido que se mantém independentemente da qualidade da informação. Isso se deve à maior complexidade das operações dos municípios maiores, maior exposição ao escrutínio público e pela presença de mais recursos e oportunidades para ajustes contábeis.

A inclusão da variável que representa a existência de um regime próprio de previdência (RPPS) no modelo é justificada pela relevância teórica e empírica da sua influência na dinâmica financeira e de gestão dos municípios.. A análise da variável RPPS apresentou um coeficiente positivo e significativo, sugerindo que a existência de um RPPS está associada a um maior nível de *accruals* discricionários. Este achado corrobora a literatura que aponta que as complexas dinâmicas financeiras de um RPPS podem criar pressões e incentivos para que os gestores manipulem os resultados contábeis.

Em conclusão, os resultados do estudo sugerem que os fatores institucionais analisados influenciam a prática de gerenciamento de resultados. A qualidade da informação fiscal atua como um inibidor, enquanto o porte do município e a presença de um RPPS estão associados a um aumento dos *accruals* discricionários. Com base nos achados desta pesquisa, recomenda-se que estudos futuros explorem com maior profundidade os mecanismos de gerenciamento de resultados. Uma linha de investigação promissora seria a análise de *accruals* específicos, como as provisões previdenciárias e as reavaliações de ativos. Essa abordagem permitiria um entendimento mais detalhado de como esses instrumentos são usados para a manipulação contábil. Adicionalmente, o uso de uma série temporal mais longa se faz necessário para reavaliar a dinâmica dos ciclos políticos em um cenário de completa implementação do regime de competência aplicado ao setor público (RCA), o que poderia revelar padrões mais consistentes. Por fim, a pesquisa poderia se beneficiar da exploração de variáveis instrumentais alternativas, o que contribuiria para a robustez metodológica da literatura sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- Ademmer, E., & Dreher, F. (2016). Constraining Political Budget Cycles: Media Strength and Fiscal Institutions in the Enlarged EU. *Journal of Common Market Studies*, 54(3), 508–524. <https://doi.org/10.1111/jcms.12306>
- Adhikari, P., Jayasinghe, K., Soobaroyen, T., Wynne, A., Malagila, J., & Abdurafiu, N. (2021). Government accounting reforms in Sub-Saharan African countries and the selective ignorance of the epistemic community: A competing logics perspective. *Critical Perspectives on Accounting*, 78. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2020.102246>
- Adhikari, P., & Gårseth-Nesbakk, L. (2016). Implementing public sector accruals in OECD member states: Major issues and challenges. *Accounting Forum*, 40(2), 125–142. <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2016.02.001>
- Adhikari, P., Kuruppu, C., & Matilal, S. (2013). Dissemination and institutionalization of public sector accounting reforms in less developed countries: A comparative study of the Nepalese and Sri Lankan central governments. *Accounting Forum*, 37(3). <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2013.01.001>
- Alhadab, M., Abdullatif, M., Ahmed, A. H., Tahat, Y., & Mansour, I. (2021). Political connections, government ownership, and earnings management: Evidence from Jordan. *International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation*, 17(1–2), 93–126. <https://doi.org/10.1504/IJAAPE.2021.117575>
- Anagnostopoulou, S. C., & Stavropoulou, C. (2021). Earnings management in public healthcare organizations: the case of the English NHS hospitals. *Public Money and Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1866854>
- Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. (2020). Do top managers' individual characteristics affect accounting manipulation in the public sector? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 465–484. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz038>

- Arcas, M. J., & Martí, C. (2016). Financial Performance Adjustment in English Local Governments. *Australian Accounting Review*, 26(2), 141–152.
<https://doi.org/10.1111/auar.12094>
- Arcas-Pellicer, M.-J., Pina, V., & Torres, L. (2022). Corporate governance and reliability of financial reporting in central government agencies [Gobierno corporativo y fiabilidad de la información financiera en las agencias gubernamentales estatales]. *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 25(1), 76–88.
<https://doi.org/10.6018/RCSAR.401651>
- Azevedo, R. R., Lino, A. F., de Aquino, A. C. B., & Machado-Martins, T. C. P. (2020). Financial Management Information Systems and accounting policies retention in Brazil. *International Journal of Public Sector Management*, 33(2–3).
<https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2019-0027>
- Barton, A. (2005). Professional accounting standards and the public sector—a mismatch. *Abacus*, 41(2), 138–158.
- Beck, A. W. (2018). Opportunistic financial reporting around municipal bond issues. *Review of Accounting Studies*, 23(3), 785–826. <https://doi.org/10.1007/s11142-018-9454-2>
- Becker, S. D., Jagalla, T., & Skærbæk, P. (2014). The translation of accrual accounting and budgeting and the reconfiguration of public sector accountants' identities. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4), 324–338. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.05.004>
- Borges, T. B., Mario, P. C., Cardoso, R. L., & Aquino, A. C. B. (2010). Desmistificação do regime contábil de competência. *RAP — Revista de Administração Pública*, 44(4), 877–901.
- Ben Rejeb Attia, M. (2020). Firm borrowing capacity, government ownership and real earnings management: Empirical evidence from a developing country. *International Journal of Public Sector Management*, 33(2–3), 339–362. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2019-0029>

- Benito, B., Montesinos, V., & Bastida, F. (2008). An example of creative accounting in public sector: The private financing of infrastructures in Spain. *Critical Perspectives on Accounting*, 19(7), 963–986. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2007.08.002>
- Beneish, M. D. (2001). Earnings management: A perspective. *Managerial finance*.
- Bergmann, A., Fuchs, S., & Schuler, C. (2019). A theoretical basis for public sector accrual accounting research: current state and perspectives. *Public Money and Management*, 39(8), 560–570. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1654319>
- Bernoth, K., & Wolff, G. B. (2008). Fool the markets? creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia. *Scottish Journal of Political Economy*, 55(4), 465–487. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9485.2008.00462.x>
- Bisogno, M., & Donatella, P. (2021). Earnings management in public-sector organizations: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 34(6), 1–25. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2021-0035>
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1999). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Foreword by R. D. Tollison). Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Burgstahler, D. C., & Dichev, I. D. (1997). Earnings management to avoid earnings decreases and losses. *Journal of Accounting and Economics*, 24(1), 99–126. [https://doi.org/10.1016/S0165-4101\(97\)00017-7](https://doi.org/10.1016/S0165-4101(97)00017-7)
- Capalbo, F., Frino, A., Mollica, V., & Palumbo, R. (2014). Accrual-based earnings management in state owned companies: Implications for transnational accounting regulation. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 27(6), 1026–1040. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2014-1744>
- Capalbo, F., Lupi, C., Smarra, M., & Sorrentino, M. (2021). Elections and earnings management: evidence from municipally-owned entities. *Journal of Management and Governance*, 25(3), 707–730. <https://doi.org/10.1007/s10997-020-09523-z>

- Carvalho, R. D. M. F., de Lima, D. V., & Ferreira, L. O. G. (2012). Processo de reconhecimento e mensuração do ativo imobilizado no setor público face aos padrões contábeis internacionais: Um estudo de caso na Anatel. *Revista Universo Contábil*, 8(3), 62–81. <https://doi.org/10.4270/ruc.2012320>
- Carlin, T. M. (2005). Debating the Impact of Accrual Accounting and Reporting in the Public Sector. *Financial Accountability and Management*, 21(3), 309–336. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2005.00223.x>
- Chen, C. J. P., Du, J., & Su, X. (2014). A game of accounting numbers in asset pricing: Evidence from the privatization of state-owned enterprises. *Journal of Contemporary Accounting and Economics*, 10(2), 115–129. <https://doi.org/10.1016/j.jcae.2014.05.001>
- Chen, X., Lee, C.-W. J., & Li, J. (2008). Government assisted earnings management in China. *Journal of Accounting and Public Policy*, 27(3), 262–274. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2008.02.005>
- 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>
- Clémenceau, M., & Soguel, N. (2017). Does personal background influence a finance minister to cook the books? An investigation of creative accounting in Swiss cantons. *Applied Economics*, 49(10), 941–953. <https://doi.org/10.1080/00036846.2016.1208360>
- Clémenceau, M., & Soguel, N. (2018). How does depreciations management affect subsequent fiscal performance? The case of the Swiss cantons. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 154(1). <https://doi.org/10.1186/s41937-017-0017-4>
- Cohen, S., Bisogno, M., & Malkogianni, I. (2019). Earnings management in local governments: the role of political factors. *Journal of Applied Accounting Research*, 20(3), 331–348. <https://doi.org/10.1108/JAAR-10-2018-0162>

- Cohen, S., & Malkogianni, I. (2021). Sustainability measures and earnings management: evidence from Greek municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 33(4), 365–386. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2020-0171>
- Costa, A. D. J. B. (2023). IPSAS: Which stage is the Brazilian public sector accounting in? *International Journal of Economics and Finance*, 15(6), 66. <https://doi.org/10.5539/ijef.v15n6p66>
- Costa, F. M., & Leão, F. H. F. C. (2021). Earnings management and electoral cycle in Brazilian municipalities [Gerenciamento de resultados e ciclo eleitoral em municípios brasileiros; Gestión de ganancias y ciclo electoral en municipios brasileños]. *Revista de Administração Pública*, 55(3), 697–715. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200112>
- Cuadrado-Ballesteros, B., Citro, F., & Bisogno, M. (2020). The role of public-sector accounting in controlling corruption: an assessment of Organization for Economic Co-operation and Development countries. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 729–748. <https://doi.org/10.1177/0020852318819756>
- Dafflon, B., & Rossi, S. (1999). Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations. *Public Choice*, 101(1–2), 59–84. <https://doi.org/10.1023/a:1018311911605>
- Dechow, P. M., & Skinner, D. J. (2000). Earnings management: Reconciling the views of accounting academics, practitioners, and regulators. *Accounting Horizons*, 14(2), 235–250. <https://doi.org/10.2139/ssrn.218959>
- Dechow, P. M., Sloan, R. G., & Sweeney, A. P. (1995). Detecting earnings management. *The Accounting Review*, 70(2), 193–225. <https://www.jstor.org/stable/248303>
- Denhardt, R. B. (2017). Teorias da administração pública. Cengage Learning.

- Donatella, P. (2020). Is political competition a driver of financial performance adjustments? An examination of Swedish municipalities. *Public Money and Management*, 40(2), 122–130. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1667684>
- 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/10.1177/0020852317748730>
- Donatella, P., & Tagesson, T. (2021). CFO characteristics and opportunistic accounting choice in public sector organizations. *Journal of Management and Governance*, 25(2), 509–534. <https://doi.org/10.1007/s10997-020-09521-1>
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, 65(2), 135–150.
- Drew, J. (2018). Playing for keeps: local government distortion of depreciation accruals in response to high-stakes public policy-making. *Public Money and Management*, 38(1), 57–64. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1389542>
- Eaton, T. V., & Nofsinger, J. R. (2004). The effect of financial constraints and political pressure on the management of public pension plans. *Journal of Accounting and Public Policy*, 23(3), 161–189. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2004.04.001>
- Efendi, R., Dewi, F. G., & Gamayuni, R. R. (2018). Usefulness analysis of accrual-based accounting information on local government financial statement: A qualitative study. *International Journal of Scientific and Technology Research*, 7(11), 10–21. https://www.researchgate.net/publication/330543878_Usefulness_analysis_of_accrual_based_accounting_information_on_local_government_financial_statement_A_qualitative_study
- el Ghouli, S., Guedhami, O., Kim, Y., & Yoon, H. J. (2021). Policy uncertainty and accounting quality. *Accounting Review*, 96(4), 233–260. <https://doi.org/10.2308/TAR-2018-0057>

- Eulner, V., & Waldbauer, G. (2018). New development: Cash versus accrual accounting for the public sector—EPSAS. *Public Money and Management*.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1444560>
- Falkman, P., & Tagesson, T. (2008). Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: Factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting. *Scandinavian Journal of Management*, 24(3), 271–283.
<https://doi.org/10.1016/j.scaman.2008.02.004>
- Fan, H., & Song, X. (2019). Earnings management of Chinese central state-owned enterprises—the effects of state level incentives*. *Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics*, 26(6), 643–658. <https://doi.org/10.1080/16081625.2017.1386576>
- Farshadfar, S., Schneider, T., & Bewley, K. (2022). The usefulness of accrual-based surpluses in the Canadian public sector. *Journal of Accounting and Public Policy*, 41(5).
<https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2022.106961>
- 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.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707679>
- Ferreira, A., Carvalho, J., & Pinho, F. (2020). Political competition as a motivation for earnings management close to zero: the case of Portuguese municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(3), 461–485.
<https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2018-0109>
- Flynn, S., Moretti, D., & Cavanagh, J. (2016). *Implementing accrual accounting in the public sector* (Technical Notes and Manuals No. 16/06). International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1606.pdf>
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C., & Licari, M. J. (2012). *The public administration theory primer*. Routledge.

- Frintrup, M., Schmidhuber, L., & Hilgers, D. (2020). Towards accounting harmonization in Europe: a multinational survey among budget experts. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852320915640>
- Gaio, C., & Pinto, I. (2018). The role of state ownership on earnings quality: evidence across public and private European firms. *Journal of Applied Accounting Research*, 19(2), 312–332. <https://doi.org/10.1108/JAAR-07-2016-0067>
- Gerth, H. H., & Mills, W. M. (1946). *Ensaio de sociologia* (5^a ed.). LTC.
- Godsell, D. (2022). Financial Reporting Consequences of Sovereign Wealth Fund Investment. *Contemporary Accounting Research*, 39(3), 2090–2129. <https://doi.org/10.1111/1911-3846.12776>
- Goddard, A., Assad, M., Issa, S., Malagila, J., & Mkasiwa, T. A. (2016). The two publics and institutional theory – A study of public sector accounting in Tanzania. *Critical Perspectives on Accounting*, 40, 8–25. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.02.002>
- Gomes, P. S., Fernandes, M. J., & Carvalho, J. B. D. C. (2015). The International Harmonization Process of Public Sector Accounting in Portugal: The Perspective of Different Stakeholders. *International Journal of Public Administration*, 38(4). <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1001237>
- Greenwood, M. J., Baylis, R. M., & Tao, L. (2017). Regulatory incentives and financial reporting quality in public healthcare organisations. *Accounting and Business Research*, 47(7), 831–855. <https://doi.org/10.1080/00014788.2017.1343116>
- Greenwood, M. J., & Tao, L. (2021). Regulatory monitoring and university financial reporting quality: Agency and resource dependency perspectives. *Financial Accountability and Management*, 37(2), 163–183. <https://doi.org/10.1111/faam.12244>
- Greenwood, M., & Zhan, R. (2019). Audit Adjustments and Public Sector Audit Quality. *Abacus*, 55(3), 511–534. <https://doi.org/10.1111/abac.12165>

- Guthrie, J. (1999). Debating developments in new public financial management: The limits of global theorising and some new ways forward. *Financial Accountability & Management*, 15(3/4), 209–228.
- Hale, R. (1988). Is creative accounting dead? *Public Money and Management*, 8(1–2), 73–74.
<https://doi.org/10.1080/09540968809387468>
- Hariani, S., & Fakhrorazi, A. (2021). Determinants of financial reporting quality: An empirical study among local governments in Indonesia. *International Journal of Economics and Finance Studies*, 13(2), 82–107. <https://doi.org/10.34109/ijefs.20212005>
- Harun, H., An, Y., & Kahar, A. (2013). Implementation and challenges of introducing NPM and accrual accounting in Indonesian local government. *Public Money & Management*, 33(5).
<https://doi.org/10.1080/09540962.2013.817131>
- He, W., Chen, L., & Liu, W. (2020). Does new performance appraisal system (EVA) affect earnings management? *Nankai Business Review International*, 11(2), 191–216.
<https://doi.org/10.1108/NBRI-10-2019-0051>
- Healy, P. M., & Wahlen, J. M. (1999). A review of the earnings management literature and its implications for standard setting. *Accounting horizons*, 13(4), 365–383.
- Helden, J., & Ouda, H. (2016). Public sector accounting in emerging economies. *Critical Perspectives on Accounting*, 41, 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2016.01.001>
- Hirota, H., & Yunoue, H. (2022). Fiscal rules and creative accounting: Evidence from Japanese municipalities. *Journal of the Japanese and International Economies*, 63.
<https://doi.org/10.1016/j.jjie.2021.101172>
- Ho, L. C. J., Liao, Q., & Taylor, M. (2015). Real and accrual-based earnings management in the pre- and post-IFRS periods: Evidence from China. *Journal of International Financial Management and Accounting*, 26(3), 294–335. <https://doi.org/10.1111/jifm.12030>

- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Hyndman, N., & Connolly, C. (2011). Accruals accounting in the public sector: A road not always taken. *Management Accounting Research*, 22(1), 36–45.
<https://doi.org/10.1016/j.mar.2010.10.008>
- Hyndman, N., Liguori, M., Meyer, R. E., Polzer, T., Rota, S., Seiwald, J., & Steccolini, I. (2018). Legitimizing change in the public sector: the introduction of (rational?) accounting practices in the United Kingdom, Italy and Austria. *Public Management Review*, 20(9), 1374–1399.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1383781>
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). (2016). *Transition to the accrual basis of accounting: Guidance for public sector entities – Study 14*. IPSASB.
- IBGE. (2024). *Perfil dos municípios brasileiros: 2023* (Coordenação de População e Indicadores Sociais). IBGE.
- Jacobs, K. (2016). Theorising interdisciplinary public sector accounting research. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 469–488. <https://doi.org/10.1111/faam.12093>
- Jones, J. J. (1991). Earnings management during import relief investigations. *Journal of accounting research*, 29(2), 193–228. <https://doi.org/10.2307/2491047>
- Jreige, E. F. (1998). True and fair view: Um entrave ou um impulso para a contabilidade? *Caderno de Estudos*, (19), 35–46. <https://doi.org/10.1590/S1413-92511998000200003>
- Jorge, S. M., Jorge de Jesus, M. A., & Laureano, R. M. S. (2014). Exploring determinant factors of differences between governmental accounting and national accounts budgetary balances in EU member-states. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 10(44 SI), 34–54.
- Jones, M. (2011). *Creative accounting, fraud and international accounting scandals*. Chichester, UK: Wiley.

- Kalgin, A. (2016). Implementation of Performance Management in Regional Government in Russia: Evidence of Data Manipulation. *Public Management Review*, 18(1), 110–138.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2014.965271>
- Kartiko, S. W., Rossieta, H., Martani, D., & Wahyuni, T. (2018). Measuring accrual based IPSAS implementation and its relationship to central government fiscal transparency. *BAR - Brazilian Administration Review*, 15(4). <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2018170119>
- Kettl, D. F. (2000). Public administration at the millennium: The state of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 7–34.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024267>
- Kettl, D. F. (2005). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance* (2nd ed.). Brookings Institution Press.
- Khan, A., & Mayes, S. (2009). *Transition to accrual accounting* (Technical Notes and Manuals No. 2009/002). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781462371730.005>
- Kim, B. H. (2018). Is narcissism sustainable in CEO leadership of state-owned enterprises? *Sustainability (Switzerland)*, 10(7). <https://doi.org/10.3390/su10072425>
- Knoll, L., & Senge, K. (2019). Public debt management between discipline and creativity. Accounting for energy performance contracts in Germany. *Historical Social Research*, 44(2), 155–174. <https://doi.org/10.12759/hsr.44.2019.2.155-174>
- Lima, D. V. de. (2022). Orçamento, contabilidade e gestão no setor público (2ª ed.). Atlas.
- Lüder, K. (1992). A contingency model of governmental accounting innovations in the political-administrative environment. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, 7, 99–127. JAI Press.
- Lüder, K. (1994). The contingency model reconsidered: Experiences from Italy, Japan and Spain. In E. Buschor & K. Schedler (Eds.), *Perspectives on performance measurement and public sector accounting* (pp. 1–15). Harcourt Brace Jovanovich.

- Lyu, C., Wang, K., Zhang, F., & Zhang, X. (2018). GDP management to meet or beat growth targets. *Journal of Accounting and Economics*, 66(1), 318–338.
<https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2018.07.001>
- Mautz, R. (1988). Monuments, mistakes and opportunities. *Accounting Horizons*, 2(2), 123–128.
- Malkogianni, I., & Cohen, S. (2022). Earnings management in public hospitals: The case of Greek state-owned hospitals. *Public Money and Management*, 42(7), 491–500.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2071005>
- Maltritz, D., & Wüste, S. (2020). What Determines Fiscal Deficits in Europe? The Impact and Interaction of EMU Membership, Fiscal Rules, Fiscal Councils and Creative Accounting. *Review of Economics*, 71(1), 15–41. <https://doi.org/10.1515/roe-2020-0004>
- Marquardt, C. A., & Wiedman, C. I. (2004). How are earnings managed? An examination of specific accruals. *Contemporary Accounting Research*, 21(2), 461–491.
<https://doi.org/10.1506/G4YR-43K8-LGG2-F0XK>
- Martinez, A. L. (2001). *Gerenciamento dos resultados contábeis: Estudo empírico das companhias abertas brasileiras* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo.
<https://doi.org/10.11606/T.12.2002.tde-14052002-110538>
- Martins, E. (1999). Contabilidade versus fluxo de caixa. *Caderno de Estudos*, (13), 1–10.
- McNichols, M., & Wilson, G. P. (1988). Evidence of earnings management from the provision for bad debts. *Journal of accounting research*, 1–31.
- Melo, M. A., Pereira, C., & Souza, S. (2014). Why do some governments resort to ‘creative accounting’ but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. *International Political Science Review*, 35(5), 595–612. <https://doi.org/10.1177/0192512114543160>

- Milesi-Ferretti, G. M., & Moriyama, K. (2006). Fiscal adjustment in EU countries: A balance sheet approach. *Journal of Banking and Finance*, 30(12), 3281–3298.
<https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.05.010>
- Mohamad, M. H. S., Rashid, H. M. A., & Shawtari, F. A. M. (2012). Corporate governance and earnings management in Malaysian government linked companies: The impact of GLCs' transformation policy. *Asian Review of Accounting*, 20(3), 241–258.
<https://doi.org/10.1108/13217341211263283>
- Moretti, D. (2016). Accrual practices and reform experiences in OECD countries: Results of the 2016 OECD accruals survey. *OECD Journal on Budgeting*, 16(1).
<https://doi.org/10.1787/budget-16-5jlv2jx2mtzq>
- MnifSellami, Y., & Gafsi, Y. (2019). Institutional and Economic Factors Affecting the Adoption of International Public Sector Accounting Standards. *International Journal of Public Administration*, 42(2). <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1405444>
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Public Economics*, Elgar.
- Niyama, J. K., Rodrigues, M. G., & Rodrigues, J. M. (2015). Algumas reflexões sobre contabilidade criativa e as normas internacionais de contabilidade. *Revista Universo Contábil*, 11(1), 69–87. <https://doi.org/10.4270/ruc.2015.11.1.5>.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203–216.
<https://doi.org/10.2307/973034>
- Oulasvirta, L. (2014). The reluctance of a developed country to choose International Public Sector Accounting Standards of the IFAC. A critical case study. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(3), 272–285. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.12.001>
- Ozkaya, A. (2014). Creative accounting practices and measurement methods: Evidence from Turkey. *Economics*, 8. <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-29>

- Özkaya, A. (2014). Hidden overhang of domestic debt and its role in the this-time-is-different syndrome: An empirical contingent liabilities model. *Emerging Markets Finance and Trade*, 50(4), 73–94. <https://doi.org/10.2753/REE1540-496X500405>
- Pallot, J. (1992). Elements of a theoretical framework for public sector accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 5(1), 38–59. <https://doi.org/10.1108/09513579210008244>
- Parkinson, M. (1986). Creative accounting and financial ingenuity in local government: The case of liverpool. *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Public Money*, 5(4), 27–32. <https://doi.org/10.1080/09540968609387355>
- Paulo, E. (2007). *Manipulação das informações contábeis: Uma análise teórica e empírica sobre os modelos operacionais de detecção de gerenciamento de resultados* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/T.12.2007.tde-28012008-113439>
- Peasnell, K. V., Pope, P. F., & Young, S. (2000). Detecting earnings management using cross sectional abnormal accruals models. *Accounting and Business Research*, 30(4), 313–326. <https://doi.org/10.1080/00014788.2000.9728949>
- Pereira, D. M. V. G., Rodrigues, J. M., & Matias-Pereira, J. (2022). Reformas Contábeis do Setor Público à Luz do Modelo de Contingência de Inovações Contábeis Governamentais. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 25(esp), 370–387. <http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v25iesp.2909>
- Pilcher, R. (2011). Local governmental management of discretionary and specific accruals. *International Journal of Accounting, Auditing and Performance Evaluation*, 7(1–2), 32–60. <https://doi.org/10.1504/IJAPE.2011.037725>
- Pilcher, R., & van der Zahn, M. (2010). Local Governments, Unexpected Depreciation And Financial Performance Adjustment. *Financial Accountability and Management*, 26(3), 299–324. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2010.00503.x>

- Pina, V., Arcas, M. J., & Martí, C. (2012). Accruals and “accounting numbers management” in UK executive agencies. *Public Money and Management*, 32(4), 273–280.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2012.691306>
- Rahman, R. A., Mahmud, N. F. M., Rosli, S. Z., Omar, N. H., & Ghani, E. K. (2019). Does audit oversight board matter for governance? Evidence from Malaysia. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 7(6), 57–78.
- Rahman, R. A., Rahman, A., Ghani, E. K., & Omar, N. H. (2019). Government-linked investment companies and real earnings management: Malaysian evidence. *International Journal of Financial Research*, 10(3), 299–313. <https://doi.org/10.5430/IJFR.V10N3P299>
- Reischmann, M. (2016). Creative accounting and electoral motives: Evidence from OECD countries. *Journal of Comparative Economics*, 44(2), 243–257.
<https://doi.org/10.1016/j.jce.2015.07.001>
- Revorêdo, M. M. O. (2008). *Brasil rumo aos padrões internacionais de contabilidade para o setor público: Uma análise sob a ótica do Financial Management Reform Process Modelo de Lüder* (Dissertação de mestrado). Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- Roberts, M., & Whited, T. (Eds.). (2013). *Handbook of the economics of finance*. Elsevier B.V.
- Santos, S. M., Lemes, S., & de Almeida, N. S. (2022). Evidence of the impact of religiosity on earnings management in Brazil | Evidências do impacto da religiosidade no gerenciamento de resultados no Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizacoes*, 16.
<https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.186587>
- Sasso, M., & Siqueira Varela, P. (2020). Doze anos de convergência das normas brasileiras às IPSAS: Avanços e limites das pesquisas. *Revista Fipecafi de Contabilidade, Controladoria e Finanças*, 1(1), 78–102. <https://ojs.fipecafi.org/index.php/RevFipecafiCCF/article/view/10>

Sayidah, N., Assagaf, A., & Faiz, Z. (2020). Does earning management affect financial distress?

Evidence from state-owned enterprises in Indonesia. *Cogent Business and Management*, 7(1).

<https://doi.org/10.1080/23311975.2020.1832826>

Scott, W. R. (2015) Financial accounting theory. Seventh edition

Secretaria do Tesouro Nacional. (2023, 11 de dezembro). *Portaria STN nº 1.569, de 11 de dezembro de 2023*. <https://www.gov.br/tesouronacional>. Acesso em 11 de agosto de 2025.

Secretaria do Tesouro Nacional. (2022, 1 de dezembro). *Portaria STN nº 10.300, de 1º de dezembro de 2022*. <https://www.gov.br/tesouronacional>. Acesso em 11 de agosto de 2025.

Secretaria do Tesouro Nacional. (2015, 24 de setembro). *Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015*. <https://www.gov.br/tesouronacional>. Acesso em 11 de agosto de 2025.

Secretaria do Tesouro Nacional. (2013, 13 de novembro). *Portaria STN nº 634, de 13 de novembro de 2013*. <https://www.gov.br/tesouronacional>. Acesso em 11 de agosto de 2025.

Secretaria do Tesouro Nacional. (s.d.). *Plano de implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais*. <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/plano-de-implantacao-dos-procedimentos-contabeis-patrimoniais-pipcp>. Acesso em 11 de agosto de 2025.

Serra Coelho, L. (2022). Earnings management in municipal firms: evidence from Portugal.

Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 34(4), 512–533.

<https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2022-0026>

Shawtari, F. A., Mohammed, M. H. S., Rashid, H. M. A., & Salem, M. A. (2015). Corporate governance mechanisms and unmanaged earnings: Empirical evidence from Malaysian

- government linked companies. *Corporate Board: Role, Duties and Composition*, 11(2), 98–111. <https://doi.org/10.22495/cbv11i2art8>
- Silva, M. C. D. (2007). Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da União (1999–2003). *Revista Contabilidade & Finanças*, 18, 73–83. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772007000100007>
- Smith, P. (1988). The potential gains from creative accounting in English local government. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 6(1), 85–102.
- Stalebrink, O. J. (2007). an investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from swedish municipalities. *Financial Accountability and Management*, 23(4), 441–458. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2007.00437.x>
- Steccolini, I. (2019). Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 32(1), 255–279. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2018-3423>
- Vinnari, E. M., & Näsi, S. (2008). creative accrual accounting in the public sector: ‘milking’ water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability and Management*, 24(2), 97–116. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00448.x>
- Vivian, B, & Maroun, W. (2018). Progressive public administration and new public management in public sector accountancy: An international review. *Meditari Accountancy Research*, 26(1). <https://doi.org/10.1108/MEDAR-03-2017-0131>
- von Hagen, J., & Wolff, G. B. (2006). What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU. *Journal of Banking and Finance*, 30(12), 3259–3279. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.05.011>
- Wang, L., & Yung, K. (2011). Do State Enterprises Manage Earnings More than Privately Owned Firms? The Case of China. *Journal of Business Finance and Accounting*, 38(7–8), 794–812. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5957.2011.02254.x>

- Wang, Z., Braam, G., Reimsbach, D., & Wang, J. (2020). Political embeddedness and firms' choices of earnings management strategies in China. *Accounting and Finance*, 60(5), 4723–4755. <https://doi.org/10.1111/acfi.12690>
- Wang, Z., & Miraj, J. (2018). Adoption of International Public Sector Accounting Standards in public sector of developing economies -analysis of five South Asian Countries. *Research in World Economy*, 9(2). <https://doi.org/10.5430/RWE.V9N2P44>
- Watts, R. L., & Zimmerman, J. L. (1978). Towards a positive theory of the determination of accounting standards. *Accounting Review*, 53(1), 112–134.
- Yen, J. W., Chun, L. S., Abidin, S. Z., & Noordin, B. A. A. (2007). Earnings management practices between government linked and Chinese family linked companies. *International Journal of Economics and Management*, 1(3), 387–406.
- Yu, L., Dai, Y., Zheng, K., & Zhang, Y. (2019). Empirical research on the correlation between real earnings management of state-owned enterprises and executive compensation: From the perspective of executive structural power. *International Journal of Financial Engineering*, 6(1), 1950008. <https://doi.org/10.1142/S2424786319500087>
- Zuo, Y., Xu, W., Li, D., Fu, W., & Lin, B. (2022). Individualism and excess perk consumption: Evidence from China. *Research in International Business and Finance*, 62, 101745. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2022.101745>

APÊNDICE A - Possíveis Problemas de Endogeneidade no Modelo Proposto

A identificação de problemas de endogeneidade representa um desafio para aplicação de técnicas econométricas de forma mais ampla. Isto porque essa identificação depende mais da experiência e do *feeling* do pesquisador na manipulação das variáveis do que do conhecimento sobre utilização dos pacotes estatísticos. Esta identificação demanda testes indiretos relacionais para identificar o caráter exógeno ou endógeno das variáveis em relação à variável dependente e ao termo de erro.

A endogeneidade é definida por Roberts e Whited (2013), como sendo a correlação entre as variáveis explanatórias (ou explicativas) e o termo de erro em uma regressão. Ela consiste na quebra da 4ª premissa do teorema de Gauss-Markov para a qual o Modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) fornece o BLUE - *Best Linear Conditionally Unbiased Estimator* ou Melhor Estimador Linear Não-Enviesado (ou não tendencioso) quando, dentre outras premissas, a esperança para qualquer das variáveis independentes ou covariáveis em relação ao erro é sempre igual a zero $E[u|X] = 0$, portanto, a presença de correlação entre o termo de erro e as variáveis explanatórias indica a presença de endogeneidade do modelo.

Roberts e Whited (2013), apontam 5 prováveis causas para o surgimento da endogeneidade, a partir do modelo de MQO dado pela equação: $y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + u$ e a premissa $E[u|X] = 0$ de Gauss-Markov:

- 1) Simultaneidade - O viés de simultaneidade ocorre quando y e um ou mais x 's são determinados de forma equilibrada, de forma que pode-se afirmar que tanto x_k causa y , como y causa x_k , teríamos: (I) $y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + v + u$ ou (II) $x = \beta_0 + \beta_1 y + w + u$, onde v é um vetor com variáveis relevantes para explicar y no qual $cov(x, u) = 0$ é violada e, portanto, o estimador de MQO é inconsistente. É possível essa confirmação pois quando u varia, y varia na mesma direção, pela equação 1, e quando y varia, x também varia, pela equação 2, logo pode-se afirmar que há correlação entre u e x : quando u varia, x também varia indicando a presença de endogeneidade.
- 2) Variáveis Omitidas - referem-se àquelas variáveis que deveriam estar incluídas no modelo MQO como explanatórias, mas por diversos fatores não estão presentes no modelo. A incapacidade de incluí-las entre as demais variáveis explanatórias, faz com que elas sejam incluídas nos termos de erro (u): $y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + w + u$. Caso essa variável w (não-observável) seja correlacionada às demais ($E[u|X] \neq 0$) surgirá a endogeneidade.

A indisponibilidade dos dados da DFC para todos os municípios não permitiu a inclusão da variável explicativa Fluxo de Caixa Operacional (FCO) no modelo de detecção conforme proposto pela literatura.

- 3) Erro de Mensuração - A prática do uso de *proxies* para quantificar variáveis inobserváveis ou de difícil mensuração como os *accruals* discricionários leva a discrepâncias entre o valor da *proxy* e o valor real da variável quantificada com reflexos no termo de erro do modelo. Essas diferenças não podem ser atribuídas apenas a erros de mensuração, mas a diferenças conceituais entre as *proxies* e os valores reais das variáveis.

Sobre esse ponto, a impossibilidade de utilizar diretamente a despesa de depreciação, amortização e exaustão no modelo devido ao alto percentual de zeros nas observações, levou à substituição por uma *proxy*: o saldo do Ativo Permanente Bruto. Embora o PPE Bruto seja uma base relevante para a depreciação esperada, a *proxy* não captura as taxas de depreciação reais aplicadas por cada município, nem as escolhas de métodos contábeis ou vida útil dos ativos que poderiam influenciar a despesa de depreciação. Isso pode reduzir a precisão na estimação da parcela não discricionária dos *accruals* relacionada a esse componente.

- 4) Erro de Mensuração da Variável Dependente - A endogeneidade surge quando ocorre problema de mensuração relacionado à variável dependente e precisamos de uma mensuração imprecisa ou *proxy*, obtendo-se y^* como melhor estimativa de y , logo o modelo será: $y^* = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + u$, sendo a diferença entre y e y^* igual a w ($y - y^* = w$), nosso modelo estimado passa a ser $y^* = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + v$, onde ($v = w + u$). Esse modelo pode resultar em problemas de endogeneidade semelhantes ao da variável omitida, caso $E[w|X] \neq 0$.

A construção da variável dependente *COMPACC* a partir de variações do balanço patrimonial, em detrimento da diferença direta entre Resultado Patrimonial e Fluxo de Caixa Operacional (FCO), é uma limitação decorrente da indisponibilidade dos dados da DFC para todos os municípios. Embora a equação *COMPACC* seja uma *proxy* abrangente, ela depende da correta classificação de todas as contas do balanço para espelhar perfeitamente essa diferença, e pode haver variações que não são completamente capturadas.

- 5) Erro de Mensuração na Variável Independente - A endogeneidade surge quando ocorre problema de mensuração relacionado à variável independente e precisamos de uma

proxy, obtendo-se x^* como melhor estimativa de x , logo o modelo será: $y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k^* + u$, sendo a diferença entre x e x^* igual a w ($x - x^* = w$), o modelo estimado passa a ser $y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + v$, onde ($v = w + u$). Esse modelo pode resultar em problemas de endogeneidade semelhantes ao da variável omitida, caso $E[w|X] \neq 0$.

Uma das principais preocupações relativas à presença da endogeneidade é que mesmo quando todos os testes de suposição sobre o modelo econométrico são atendidos e as hipóteses confirmadas por meio das estatísticas do *p-value*, *t-student* e *F (anova)* o modelo e seus resultados ficam comprometidos.

Segundo Roberts e Whited (2013), a endogeneidade leva a vieses e estimativas de parâmetros inconsistentes que tornam a inferência não confiável. Isso implica que o modelo de regressão não irá responder as questões para o qual ele foi desenhado, seja a estimativa da variável dependente, a significância das variáveis ou o sentido da relação, magnitude dos coeficientes ou o próprio termo de erro. Problemas de endogeneidade não são identificados ordinariamente por softwares estatísticos, isso significa que o pesquisador obterá um modelo e todos os parâmetros como output do sistema, no entanto todas as inferências e estimativas estarão comprometidas decorrentes da violação da premissa 4 do teorema de *Gauss-Markov*.

Ainda segundo Roberts e Whited (2013), o principal tratamento para questões de endogeneidade é realizado através da utilização da técnica de Variáveis Instrumentais (VI). Considerando-se o modelo $y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + u$, resguardadas as premissas de 1 a 3 do MQO de Gauss-Markov, mas considerando a existência de correlação entre x_k e o termo de erro (u) e considerando que apenas o estimador β_k é enviesado. Neste caso, temos que x_k é uma variável endógena. Um instrumento ou variável Z deve satisfazer duas condições para que possa atuar no tratamento da endogeneidade. A primeira condição (relevância) é que deve haver uma correlação parcial entre z e x_k refletida em um coeficiente de Z que seja diferente de zero ($\gamma \neq 0$), ou seja, depois de compensar os efeitos de todas as outras variáveis exógenas. conforme a equação: $x_k = \alpha_1 + \alpha_1 x_1 + \dots + \alpha_{k-1} x_{k-1} + \gamma z + v$, podendo essa condição ser testada via MQO através de um teste de hipótese onde $h_0: \gamma = 0$ e $h_a: \gamma \neq 0$.

A segunda condição (exclusão) se refere ao fato de que a variável Z deve ser correlacionada exclusivamente com Y e não com os termos de erros (u) garantindo sua exogeneidade. No entanto, diferente da condição de relevância a condição de exclusão não pode ser testada já que o termo de erro u não pode ser observado. Não há restrições com relação ao número de instrumentos Z a serem utilizados para realizar o tratamento bastando apenas que

elas satisfaçam as condições de relevância e exclusão, ou seja, nenhum dos coeficientes dos instrumentos pode ser igual a zero ($\gamma \neq 0$) e que nenhum deles seja correlacionado ao termo de erro u .

Destaca-se que a quantidade de instrumentos pode ser maior que o número de variáveis endógenas, pois isso favorece o desempenho do tratamento, embora não seja um requisito para aplicação da técnica. Existindo ainda uma discussão sobre a perda de graus de liberdade do modelo. Em síntese, o tratamento por variáveis instrumentais substitui a variável explanatória endógena por uma variável instrumental exógena e, portanto, não correlacionada ao termo de erro, removendo do modelo a violação à premissa 4 de Gauss-Markov restabelecendo a melhor estimação (*BLUE*) do MQO.

Para tentar enfrentar o problema da endogeneidade testou-se transformações das variáveis Rec_{it} , RP_{it} , PPE_{it} e $COMPACC_{i,t-1}$ em variáveis instrumentais, por três razões principais:

1. Redução da Endogeneidade: Ao ajustar as variáveis para remover componentes influenciados por decisões discricionárias, o modelo torna-se mais robusto, evitando a superestimação ou subestimação dos coeficientes.
2. Melhor Representação dos *Accruals* Não-Discricionários: As variáveis transformadas capturam componentes contábeis sistemáticos, reduzindo ruídos associados a práticas de manipulação ou eventos extraordinários.
3. Precisão na Identificação dos *Accruals* Discricionários: ao aumentar a qualidade da especificação dos *accruals* não-discricionários, o termo de erro reflete de forma mais acurada a porção discricionária, fundamental para análises de práticas contábeis.

As variáveis instrumentais propostas foram testadas com a aplicação do *Generalized Method of Moments* - GMM um método de estimação avançado, especialmente útil para modelos de painel dinâmicos com problemas de endogeneidade. Ele funciona eliminando a correlação entre as variáveis explicativas e o termo de erro (que gera viés) através do uso estratégico de variáveis instrumentais. As variáveis instrumentais foram defasagens internas das próprias variáveis do modelo.

O GMM transforma as equações (por exemplo, em primeiras diferenças para eliminar efeitos fixos) e, sob a suposição de que o termo de erro não possui autocorrelação de ordem específica, utiliza as defasagens passadas das variáveis (que não são correlacionadas com o erro

atual) como instrumentos para as variáveis endógenas, produzindo estimativas consistentes e eficientes dos parâmetros do modelo.

Para testar as variáveis instrumentais, dois testes principais foram aplicados: o Teste de Hansen (ou Teste de Sargan) e o Teste de Autocorrelação Residual de Arellano-Bond).

- 1) Teste de Hansen (*Sargan Test of Overidentifying Restrictions*) - Este teste verifica a validade geral dos instrumentos. Ele testa a hipótese nula de que os instrumentos são válidos, ou seja, que eles não são correlacionados com o termo de erro do modelo. Em outras palavras, ele verifica se as restrições de sobre identificação (quando se tem mais instrumentos do que o mínimo necessário para identificar o modelo) são válidas.
- 2) Teste de Autocorrelação Residual (*Arellano-Bond in first differences*) - Este teste verifica a ausência de autocorrelação serial no termo de erro transformado (resíduos em primeira diferença). A suposição de que o erro original não é serialmente correlacionado é fundamental para a validade dos instrumentos GMM.

Tabela A1 - Descrição das Variáveis Instrumentais do Modelo GMM

Variável Original	Variável Instrumental Testada	Descrição
ΔRec_{it}	ΔRec_{it-2}	Variável original da variação da receita líquida de créditos tributários e não tributários defasada em 2 períodos.
ΔRPP_{it}	ΔRPP_{it-2}	Variável original da variação dos restos a pagar processados defasada em 2 períodos.
PPE_{it}	PPE_{it-2}	Variável original do PPE bruto defasada em 2 períodos.
$COMPACC_{i,t}$	$COMPACC_{i,t-2}$	Variável original dos Accruals totais abrangentes bruto defasada em 2 períodos.

Fonte: Elaboração Própria

Foi estimado um modelo GMM com a finalidade de testar a substituição das variáveis originais do modelo por variáveis instrumentais defasadas apresentadas na Tabela A2. Os

resultados da estimação GMM, com base em 31.878 observações de 5.543 municípios⁹, indicaram que o modelo, em seu conjunto, é estatisticamente significativo, conforme atesta a estatística *Wald* ($\chi^2 = 2170,59$, $p < 0,000$) conforme Tabela A2.

A validade da estimação, contudo, é determinada pelos testes de diagnóstico. O Teste de *Arellano-Bond* para autocorrelação serial apresentou um p-valor para a autocorrelação de primeira ordem AR (1) de 0,000, o que é um resultado esperado. Mais importante, o p-valor para a autocorreção de segunda ordem AR (2) foi de 0,088. Por este valor ser superior ao nível de significância de 5%, a hipótese nula de ausência de autocorrelação de segunda ordem não é rejeitada, validando a especificação do modelo.

No entanto, o Teste de Hansen, que avalia a validade dos instrumentos utilizados, apresentou um p-valor de 0,000. A hipótese nula deste teste é a de que os instrumentos são válidos e ortogonais aos resíduos. A rejeição da hipótese nula com um p-valor tão baixo indica um problema: a validade dos instrumentos é questionada, o que compromete a capacidade do modelo de corrigir a endogeneidade. A própria saída do Stata alerta que o teste, embora robusto, é "enfraquecido por muitos instrumentos". Diante desta falha, os coeficientes estimados (por exemplo, o coeficiente da variável $AT_{i,t-1}$ de -0,0480 com p-valor de 0,000) não podem ser considerados consistentes e não enviesados.

Tabela A2 - Tabela de resultados dos testes do modelo GMM

Teste	Estatística	P-valor
<i>Wald</i>	$\chi^2 = 2170,59$	Prob>chi2 = 0,0000***
<i>Arellano-Bond</i> teste for AR (1)	Z = -41,29	Prob > Z = 0,0000***
<i>Arellano-Bond</i> teste for AR (2)	Z = 1,71	Prob > Z = 0,088
<i>Hansen</i>	Chi(4) = 248,66	Prob>chi2 = 0,0000***

* Significativo ao nível de 10% ** Significativo ao Nível de 5% *** Significativo ao nível de 1%

Fonte: Output do Stata 15

Nesse sentido a aceitação de um modelo com instrumentos não válidos comprometeria a credibilidade das conclusões. Desta forma, foi decidido que, apesar de o modelo estar bem

⁹ Devido às exigências dos valores defasados em cada variável de pelo menos t-2 foi necessária a análise de um período de 7 anos (2017 a 2023).

especificado para capturar a dinâmica da série temporal AR (2) válido, a invalidez dos instrumentos impossibilita a utilização dos resultados da estimação GMM.