



Revista Contemporânea de Contabilidade  
ISSN: 1807-1821  
rcc.cse@contato.ufsc.br  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Brasil

Carvalho Lustosa da Costa, Giovanni Pacelli; Gartner, Ivan Ricardo  
Manipulação de informações contábeis no setor público brasileiro: evidências em dez  
casos pesquisados  
Revista Contemporânea de Contabilidade, vol. 12, núm. 26, mayo-agosto, 2015, pp. 141-  
162  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76256604007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

## **Manipulação de informações contábeis no setor público brasileiro: evidências em dez casos pesquisados**

*Financial statement manipulation in the brazilian public sector: evidences in ten  
researched cases*

*Manipulación de informaciones contables en el sector público brasileño: evidencias en diez  
casos investigados*

---

### **Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa**

Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília  
Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União  
Endereço: Setor de Autarquias Sul, Quadra 1, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro - Asa Sul  
CEP: 70.070-905 – Brasília/DF - Brasil  
E-mail: giopacelli@hotmail.com; giovanni.costa@cgu.gov.br  
Telefone: +55 (61) 2020-6826

### **Ivan Ricardo Gartner**

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina  
Professor do Doutorado em Administração da Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília  
Campus Darcy Ribeiro - Prédio da FACE - Asa Norte  
CEP: 70.910-900 – Brasília/DF - Brasil  
E-mail: irgartner@hotmail.com; irgartner@unb.br  
Telefone: +55 (61) 3107-0888

Artigo recebido em 30/04/2015. Revisado por pares em 30/09/2015. Reformulado em 20/10/2015. Recomendado para publicação em 28/10/2015 por Sandra Rolim Ensslin (Editora Científica). Publicado em 25/02/2016.

---

## Resumo

A manipulação de informações contábeis é prática reconhecida em instituições públicas e privadas, embora sua evidenciação não seja simples. Este estudo tem o objetivo de evidenciar a ocorrência da manipulação contábil no setor público brasileiro e de analisar os possíveis impactos de tais práticas. O estudo utilizou a metodologia de análise de estudos de casos múltiplos, com foco na análise de dez situações de manipulação contábil, e apontou que a manipulação reflete as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como as relações Governo-Sociedade; Governo-Investidores; Governo-Setores Econômicos; e Governo-Estatais.

**Palavras-chave:** Contabilidade Gerencial. Manipulação de Informações Contábeis no Setor Público. Finanças Públicas.

## Abstract

The Financial Statement Manipulation is an acknowledged practice in public and private institutions; however, its evincement is not simple. This study aims in evince the occurrence of Financial Statement Manipulation in the Brazilian public sector and to analyze the possible impacts of such practices. The study used the analysis methodology of multiple case studies, focusing in the analysis of ten situations of Financial Statement Manipulation, and highlighted that the manipulation reflects the relation between the Executive Power and Legislative Power, such as the relation Government-Society, Government-Investors, Government-Economic Sectors and Government-State Companies.

**Keywords:** Management Accounting. Financial Statement Manipulation in the public sector. Public Finances.

## Resumen

La manipulación de informaciones contables es una práctica reconocida en instituciones públicas y privadas, si bien su evidenciación no sea simple. Este estudio tiene el objetivo de evidenciar la ocurrencia de la manipulación contable en el sector público brasileño y de analizar los posibles impactos de tales prácticas. El estudio utilizó la metodología de análisis de estudios de casos múltiples, con foco en el análisis de diez situaciones de manipulación contable, y señaló que la manipulación refleja las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las relaciones Gobierno-Sociedad; Gobierno-Inversores; Gobierno-Sectores Económicos; y Gobierno-Estatales.

**Palabras clave:** Contabilidad Gerencial. Manipulación de Informaciones Contables en el Sector Público. Finanzas Públicas.

## 1 Introdução

A manipulação de informações contábeis nas atividades de empresas privadas tem sido objeto de pesquisas nacionais e internacionais: Healy (1985), Jones (1991), Kang e Sivaramakrishnan (1995), Burgstahler e Dichev (1997), Teoh, Welch e Wong (1998), Dechow e Dichev (2002), Burgstahler, Hail e Leuz (2006), Paulo, Martins e Corrar (2007), Cupertino e Martinez (2008), Formigoni, Antunes e Paulo (2009); e Silva, Galdi e Teixeira (2010). Porém, quando se trata de estudos sobre a manipulação de informações contábeis no setor público, constata-se a escassez de pesquisas, principalmente no âmbito nacional. Diferente do setor privado que afeta determinado grupo de usuários, especialmente investidores, a manipulação de informações contábeis, no setor público, afeta toda a sociedade.

O estudo bibliométrico de Seidler e Decourt (2014) analisou uma amostra com 42 artigos e identificou que apenas um estudo relacionado ao setor público: o estudo publicado por Silva, Galdi e Teixeira (2010) que investigou o efeito da regulação econômica e das eleições presidenciais no gerenciamento de resultados das companhias no mercado de capitais brasileiro, com base em uma amostra composta por 339 empresas listadas na Bolsa de Valores de São Paulo. Assim, no nosso entendimento, não se trata de estudo puro de manipulação de resultados no setor público.

Portanto, com base na suposição de que a prática de manipulação de gerenciamento de informações contábeis também é realizada no setor público, e da lacuna existente na literatura nacional sobre o tema, tem-se o seguinte problema de pesquisa: *Quais evidências indicam que o setor público está sujeito à manipulação de informações contábeis?*

Em resposta a essa questão, este trabalho investigou dez casos do setor público em que a manipulação de informação contábil está presente, comprovando que essa prática não se restringe ao setor privado.

Ressalta-se que o termo manipulação de informações contábeis não se confunde com o termo “contabilidade criativa”, tampouco com o termo “fraude” (SANTOS; GRATERON, 2003). Além disso, por setor público estão compreendidas as entidades inseridas no orçamento público: administração direta, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

As manipulações de informações contábeis no setor público possuem um impacto sobre uma gama de usuários maior se comparada à manipulação de informações contábeis do setor privado. Enquanto esta é normalmente restrita aos *stakeholders* da empresa (investidores, auditores, empregados, credores e fornecedores), aquela afeta todos os cidadãos de um país, estado ou município.

As evidências apresentadas neste estudo podem servir de alicerce para pesquisas qualitativas e quantitativas ainda escassas.

O artigo, além desta introdução, está estruturado em mais quatro seções: (i) referencial teórico sobre manipulação de informação contábil; (ii) procedimentos metodológicos; (iii) análise de casos de manipulação contábil no setor público; e, (iv) considerações finais.

## 2 Referencial Teórico

De acordo com Paulo (2007, p. 12),

Manipulação das informações contábeis é o conjunto de práticas desenvolvidas pelos administradores por meio das escolhas das contábeis e/ou alteração das atividades operacionais (reais) normais da empresa, com o objetivo de interferir, intencionalmente, na informação contábil reportada e, consequentemente, afetar a análise do desempenho da empresa ou influenciar as relações contratuais que dependam dos números contábeis.

É importante destacar que o conceito anterior não se confunde com o conceito de fraudes. O Instituto de Auditores Internos (2012) define fraude como quaisquer atos ilegais caracterizados por desonestade, dissimulação ou quebra de confiança, sendo perpetradas por indivíduos e organizações a fim de obterem algum benefício para evitar pagamento ou perda de serviços, ou para garantir vantagem pessoal ou em negócios.

Observa-se que o conceito de manipulação de informações contábeis não se confunde com o conceito fraude contábil. Assim, o termo “manipular” deve ser entendido como ação do agente que manuseia determinado objeto, no caso em tela, como os administradores públicos manipulam os resultados dentro dos limites legais, considerando-se a discricionariedade e a flexibilidade permitidas pelas normas e práticas contábeis (PAULO, 2007).

Em conformidade com a NBC T 16.1 (CFC, 2008), entende-se, como entidade do Setor Público,

Órgãos, fundos e pessoas jurídicas de direito público ou que, possuindo personalidade jurídica de direito privado, recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem dinheiros, bens e valores públicos, na execução de suas atividades. Equiparam-se, para efeito contábil, as pessoas físicas que recebam subvenção, benefício, ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público.

Com base nesse conceito e em conformidade com a própria NBC T 16.1, as entidades são segregadas em dois grupos: as que aplicam integralmente a contabilidade aplicada ao setor público (entidades do orçamento fiscal e seguridade social da Lei Orçamentária Anual (LOA), conselhos de fiscalização profissional, serviços sociais autônomos) e as entidades que utilizam parcialmente a contabilidade aplicada ao setor público sujeitas à prestação de contas e controle social (entidades do orçamento de investimento; entidades privadas que recebam recursos públicos que devam prestar contas; pessoas físicas que recebam subvenção, benefício ou incentivo).

No âmbito da LOA estão inseridas entidades da administração direta e indireta: pessoas jurídicas de direito público e de privado. São pessoas jurídicas de direito público a administração direta e as autarquias e fundações públicas. São pessoas jurídicas de direito privado as sociedades de economia mista (das quais a União possui maioria do capital social votante) e as empresas públicas (das quais, em regra, a União possui 100% do capital social votante).

Desse modo, enquanto as entidades que aplicam integralmente a contabilidade pública, quais sejam administração direta, autarquia e fundações públicas, seguem a Lei n. 4.320/1964 as entidades que aplicam parcialmente a contabilidade pública, quais sejam empresas públicas e sociedades de economia mista, seguem a Lei n. 6.404/76 para fins de regime contábil, execução orçamentária e demonstrações contábeis.

Assim, estudos sobre manipulação contábil no setor privado já costumam incorporar nas amostras entidades do orçamento de investimento e entidades privadas que recebam recursos públicos, sem, no entanto, diferenciá-las dos demais itens da amostra devido a essa característica (PAULO; MARTINS; CORRAR, 2007, CUPERTINO; MARTINEZ, 2008, FORMIGONI; ANTUNES; PAULO, 2009, SILVA; GALDI; TEIXEIRA, 2010).

A ênfase deste estudo consiste na inclusão das entidades que compõem o orçamento fiscal e a seguridade social em geral, bem como as entidades do orçamento de investimento.

## **2.1 Fatores motivacionais na manipulação de informações contábeis**

Os estudos sobre manipulação de informações contábeis incluem em sua análise os fatores motivacionais que incentivam essa prática. O Quadro 1 verifica a aplicabilidade dos motivos ao setor público.

**Quadro 1 - Motivos para manipular as informações contábeis no setor privado e aplicabilidade ao setor público**

<b>Motivos para manipular informações contábeis no setor privado</b>	<b>Aplicabilidade ao setor público</b>
1. Evitar divulgação de perdas contábeis.	Integralmente
2. Minimizar volatilidade dos resultados ao longo do tempo.	Aplicável às empresas estatais
3. Remuneração baseada em desempenho, incluindo <i>stock options</i> .	Aplicável às empresas estatais
4. Ajustar resultados às previsões dos analistas financeiros.	Integralmente
5. Lançamento de títulos no mercado de capitais.	Integralmente

Fonte: Elaborado com base em Paulo (2007).

No primeiro e no quarto casos, o gestor público tenderia a gerenciar resultados com o intuito de evitar ou minimizar a divulgação de desempenho insatisfatório da sua gestão ou de uma determinada política pública.

No caso da minimização da volatilidade dos resultados ao longo do tempo e da remuneração baseada em desempenho, incluindo *stock options*, os gestores públicos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas possuem sua remuneração atrelada ao teto constitucional o que inviabilizaria a identificação desses motivos. Assim, essas motivações poderiam estar presentes nos gestores das empresas estatais que não estão sujeitos ao teto constitucional e podem possuir remuneração atrelada ao desempenho da organização.

No quarto caso, há um poder-dever de o setor público alcançar as metas fiscais orçamentárias estabelecidas na legislação que regulamenta a execução orçamentária. Nesse sentido, a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece que anualmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve conter o Anexo de Metas Fiscais (AMF) com os seguintes elementos: Receitas, Despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal e Dívida Consolidada. As metas constantes na LDO servem de parâmetro para os três anos seguintes e são consideradas na avaliação realizada pelo Poder Legislativo.

No quinto caso, o setor público capta recursos no mercado de capitais com base na emissão de títulos públicos. Nesse sentido, é importante demonstrar equilíbrio e solidez fiscal a fim de garantir a confiança dos investidores.

## 2.2 Categorias de manipulação de informações contábeis

As motivações para se manipularem são materializadas de diversas formas. Tradicionalmente, no setor privado, observam-se três categorias de manipulação das informações contábeis: gerenciamento de resultados por meio de atividades operacionais; escolhas contábeis; e manipulação classificatória das demonstrações contábeis (PAULO, 2007). Entretanto, pode ser incluída uma categoria adicional: a manipulação de imagem ou de conteúdo (PAGLIARUSSI *et al.*, 2011). O Quadro 2 contempla as quatro categorias.

**Quadro 2 - Categorias de manipulação de informação contábil**

Categorias	Descrição
Gerenciamento de resultados por meio das atividades operacionais.	Ocorre quando os administradores modificam as práticas operacionais normais com o objetivo de alterar os números contábeis.
Gerenciamento de resultados por meio das escolhas contábeis.	Ocorre quando os administradores utilizam o seu julgamento sobre as escolhas contábeis, em particular, sobre os <i>accruals</i> para alterar os relatórios contábeis com o intuito de modificar a avaliação do desempenho e influenciar as relações contratuais da empresa.
Manipulação classificatória das demonstrações contábeis.	A reclassificação dos elementos contidos nas demonstrações contábeis tem impacto na mensuração dos componentes dos ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas e despesas e, por consequência, prejudicam a análise da liquidez, endividamento, rentabilidade e alavancagem da empresa.
Manipulação da imagem/ conteúdo	Ocorre quando os gestores assumem uma posição ativa no gerenciamento da imagem corporativa, a fim de amenizar o impacto de conflitos socioambientais.

Fonte: Elaborado com base em Tirole (2006), Paulo (2007), Pagliassuri *et al.* (2011).

## 3 Metodologia

Esta pesquisa empírica de natureza qualitativa utilizou a análise de conteúdo proposta por Bardin (2006), contemplando suas três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

A pré-análise é a fase em que se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais. Trata-se da organização propriamente dita por meio de quatro etapas: (a) leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto; (b) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; (c) formulação das hipóteses e dos objetivos; (d) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolvem a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise (BARDIN, 2006).

Nessa primeira fase, foram selecionados os seguintes tipos de textos e dados a contar de 2000, conforme a Tabela 1.

Como fruto da primeira etapa, foram selecionados dez casos de manipulação de informações contábeis: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo; vinculação da remuneração dos títulos públicos à Taxa Selic; concessão de renúncia de receitas; correção de base de cálculo de impostos em valor inferior à inflação; contingenciamento; antecipação de dividendos; ausência de previsão de receitas pelo Poder Executivo; reestimativa de receitas pelo Poder Legislativo; encerramento das Cadernetas de Poupança pela Caixa Econômica Federal; e vídeo institucional da Petrobras.

**Tabela 1 - Critérios para se buscarem evidências de manipulação**

Informações contábeis	Critérios
Notícias sobre informações contábeis no setor público disponíveis em jornais eletrônicos da mídia	Busca pelos termos: manipulação contábil, contabilidade criativa, demonstrações contábeis.
Relatórios de auditoria dos órgãos de controles externo e interno	Busca pelos termos: manipulação contábil, contabilidade criativa, demonstrações contábeis, certificado com ressalvas.
Dados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Busca pelos termos: indicadores, valores administrativos pelo governo.
Dados e relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria da Receita Federal do Brasil	Utilização do SIGA (portal de orçamento do Senado Federal) a fim de comparar diferenças entre receitas e despesas nas etapas do ciclo da LOA.
Divulgações institucionais de entidades da administração direta e indireta	Busca por vídeos, relatórios e apresentações sobre divulgação dos resultados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A exploração do material constitui a segunda fase, que consiste na definição de categorias e a identificação das unidades de registro e das unidades de contexto nos documentos. Essa exploração consiste numa etapa importante, porque vai possibilitar, ou não, a riqueza das interpretações e inferências. Essa é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito ao *corpus* (qualquer material textual coletado) submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Dessa forma, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nessa fase (BARDIN, 2006).

Considerando os critérios das categorias de manipulação contábil no Quadro 2, foram identificados e selecionados, na fase pré-análise, os quais foram organizados na forma constante no Quadro 3.

**Quadro 3 - Categorização dos casos de manipulação contábil**

Categorias	Casos
Gerenciamento de resultados por meio das atividades operacionais.	(i) Definição do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo; (ii) Vinculação da remuneração dos títulos públicos à Taxa Selic; (iii) Concessão de renúncia de receitas; (iv) Correção de base de cálculo de impostos em valor inferior à inflação; (v) Contingenciamento; (vi) Antecipação de dividendos.
Gerenciamento de resultados por meio das escolhas contábeis.	(i) Ausência de previsão de receitas pelo Poder Executivo; (ii) Reestimativa de receitas pelo Poder Legislativo.
Manipulação classificatória das demonstrações contábeis.	Encerramento das Cadernetas de Poupança pela Caixa Econômica Federal.
Manipulação da imagem/conteúdo.	Vídeo institucional da Petrobras.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A terceira fase diz respeito ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Essa etapa é destinada ao tratamento dos resultados, ocorre nela a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais; é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (BARDIN, 2006). A terceira fase será explorada na seção seguinte.

#### **4 Apresentação e Análise dos Resultados**

A seguir, os casos selecionados categorizados serão discriminados e interpretados segundo a visão dos autores. Essa visão não representa necessariamente a diretriz das instituições aos quais estão vinculados os autores deste estudo.

##### **4.1 IPCA**

O IPCA abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 e 40 salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas nas seguintes regiões metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Vitória, Porto Alegre, Brasília e municípios de Goiânia e Campo Grande (IBGE, 2014). A Tabela 2 mostra o peso dos grupos de produtos e serviços.

**Tabela 2 - Peso dos Grupos de Produtos e Serviços**

<b>Grupos</b>	<b>ANTES DE 31/12/2011</b>	<b>DEPOIS DE 01/01/2012</b>
Alimentação e Bebidas	23,46%	23,12%
Transportes	18,69%	20,54%
Habitação	13,25%	14,62%
Saúde e Cuidados Pessoais	10,76%	11,09%
Despesas Pessoais	10,54%	9,94%
Vestuário	6,94%	6,67%
Comunicação	5,25%	4,96%
Artigos de Residência	3,90%	4,69%
Educação	7,21%	4,37%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IBGE (2014).

Os gastos com transporte (combustíveis e transporte público) e habitação (energia elétrica) são “administrados” pelo governo. Assim, caso o governo detecte que determinado grupo de gasto “não administrado” poderá comprometer a meta de inflação, ele pode controlar um gasto administrado de modo a compensar o efeito anterior e atingir a meta já divulgada e esperada pelo mercado.

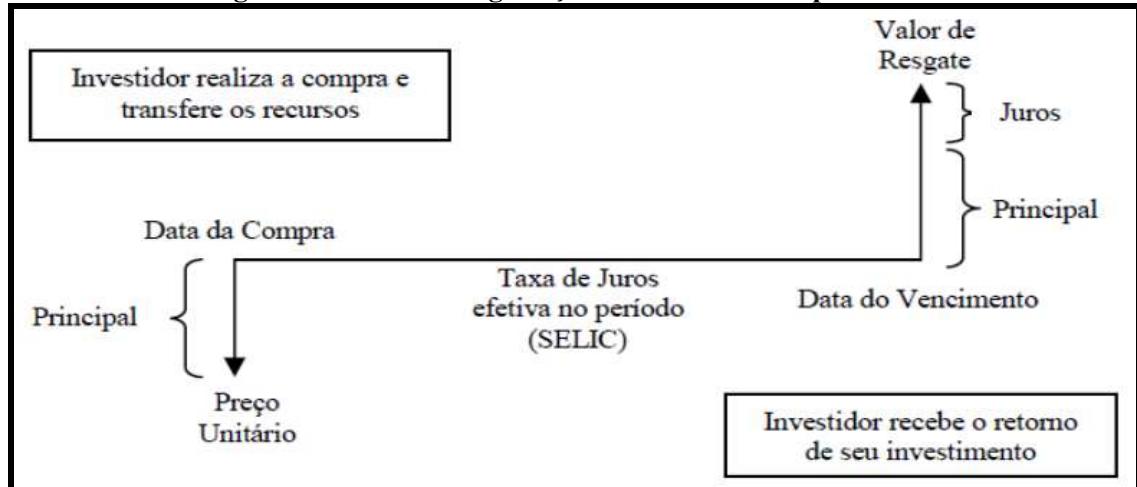
Considerando a realidade nacional mais recente, o economista Reinaldo Cafeo, em entrevista concedida em novembro de 2013, afirmou que “os aumentos médios dos produtos de preços livres estão na casa de 7,3%, aproximadamente, em 12 meses; enquanto os preços administrados pelo governo estão na casa de 1,2% para não deixar a inflação desgarrar na média geral” (TEODORO, 2013). Essa manipulação do IPCA permite ao governo atingir a meta de inflação divulgada a cada exercício financeiro.

##### **4.2 Vinculação da remuneração dos títulos públicos à Taxa Selic**

A União emite títulos públicos prefixados e pós-fixados, sendo que os títulos prefixados possuem rentabilidade definida no momento da compra, ou seja, o investidor sabe exatamente o valor que irá receber se ficar com o título até a data de seu vencimento; os títulos pós-fixados possuem seu valor corrigido por um indexador. Nesse último caso, a rentabilidade da aplicação depende do desempenho do indexador e a taxa contratada no

momento da compra. A Figura 1 ilustra o fluxo da negociação desde a compra até o resgate da Letra Financeiro do Tesouro (LFT).

**Figura 1 - Fluxo de Negociação da LFT – Título pós-fixado**



Fonte: STN (2014).

Conforme se observa, a taxa de juros é a taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que é definida a cada 45 dias pelo Copom (Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil).

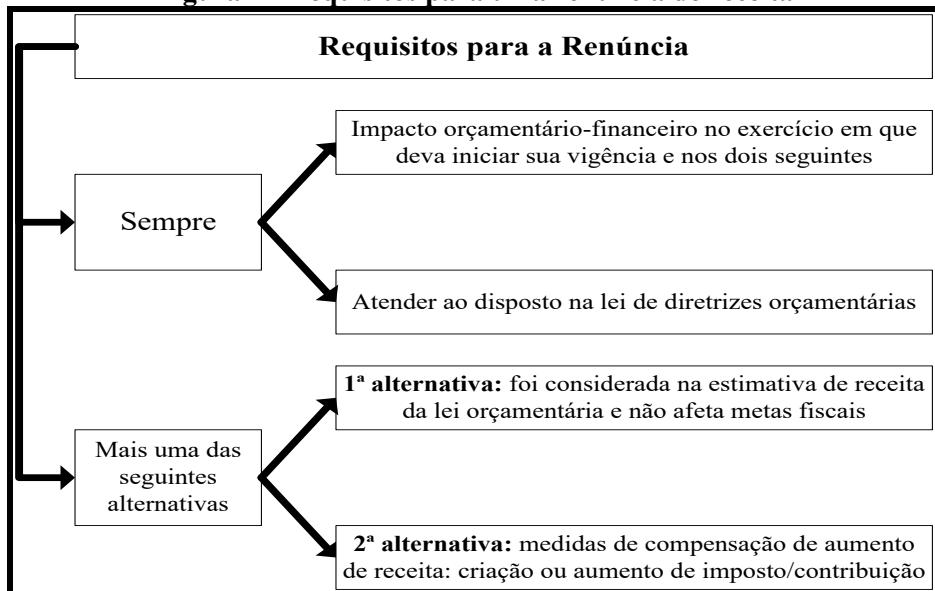
O Copom é composto pelos membros da Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil: o presidente, que tem o voto de qualidade, e os diretores de Administração, Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos, Fiscalização, Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações do Crédito Rural, Política Econômica, Política Monetária, Regulação do Sistema Financeiro, e Relacionamento Institucional e Cidadania (BACEN, 2014).

Assim, conforme a necessidade e o cenário macroeconômico, o governo, por intermédio do Bacen, poderia estabelecer Selic menor ou maior que impactaria na remuneração do investidor, o que afetaria o valor a ser desembolsado pelo Tesouro Nacional.

#### 4.3 Renúncia de receitas

A renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (BRASIL, 2000). A Figura 2 ilustra os requisitos para uma renúncia de receita.

Figura 2 - Requisitos para uma renúncia de receita



Fonte: Elaborado com base em Brasil (2000).

Observa-se, na Figura 2, que, na primeira alternativa, o governo, dentro da sua discricionariedade, abre mão da arrecadação potencial quando da elaboração da LOA.

Na segunda alternativa, o governo deve indicar, antes de efetivar a renúncia, medidas compensatórias de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Ressalta-se que essas medidas são exaustivas.

Em ambas as alternativas, tal prática reduz o volume de recursos necessários para os gastos públicos. A Tabela 3 mostra o volume de renúncias concedidas entre 2002 e 2014 em relação ao orçamento executado.

Tabela 3 - Relação entre a renúncia de receita e o orçamento executado

Período	Receita Executada em bilhões de R\$ (A)	Despesa Executada em bilhões de R\$ (B)	Volume de Renúncia em bilhões de R\$ (C)	C/A (%)	C/B (%)
2002	658,60	674,93	23,26	3,53%	3,45%
2003	1.041,62	876,46	23,96	2,30%	2,73%
2004	1.482,43	908,18	24,21	1,63%	2,67%
2005	1.614,57	1.106,79	31,29	1,94%	2,83%
2006	1.670,77	1.183,71	65,40	3,91%	5,53%
2007	1.537,04	1.223,80	75,74	4,93%	6,19%
2008	1.358,38	1.258,84	86,57	6,37%	6,88%
2009	1.584,07	1.416,37	89,52	5,65%	6,32%
2010	1.470,04	1.504,95	135,91	9,25%	9,03%
2011	1.685,00	1.676,83	152,45	9,05%	9,09%
2012	1.931,37	1.839,80	181,52	9,40%	9,87%
2013	1.884,57	1.930,34	218,23	11,58%	11,31%

Fonte: SRFB (2014a); e SIGA (2014).

Observa-se, na Tabela 3, que a quantidade de renúncia de receita concedida vem aumentando, tanto em volume de recursos, quanto em termos percentuais. Em 2004,

representava aproximadamente 2,7% da despesa total executada; enquanto, em 2013, foi de 11,3%.

Uma questão inerente à concessão de renúncia diz respeito ao atendimento dos requisitos da LRF. Em 2010, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 747 (BRASIL, 2010) em que mostra que os critérios para conceder renúncias estão sendo distorcidos uma vez que está sendo utilizado, como medida compensatória, o excesso de arrecadação, dispositivo este não previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal conforme visto na Figura 2. Neste último caso, o Executivo utilizou um artifício que prejudica a higidez das contas públicas.

#### 4.4 Correção de base de cálculo de impostos em valor inferior à inflação

O governo, para aumentar a alíquota do imposto ou reduzir a base de cálculo, necessita atender aos princípios constitucionais (anualidade e anterioridade tributária). Uma forma alternativa de “aumentar” os impostos seria não “aumentar” a base de cálculo na mesma proporção da inflação. Um exemplo dessa medida seria a correção da base de cálculo do Imposto de Renda (IR) em valor inferior ao IPCA. O Quadro 4 mostra a relação entre os anos-calendários de 2014 e 2015, enquanto a Tabela 4 mostra a evolução do IPCA e da Correção do IR.

**Quadro 4 - Tabela progressiva mensal em 2014 e 2015**

Base de Cálculo ano- calendário 2014 (A)	Base de Cálculo ano- calendário 2015 (B)	Alíquota (%)	Relação entre B e A
Até 1.787,77	Até 1.868,12	Isento	
De 1.787,78 até 2.679,29	De 1.868,13 até 2.799,86	7,5	
De 2.679,30 até 3.572,43	De 2.799,87 até 3.733,19	15	
De 3.572,44 até 4.463,81	De 3.733,20 até 4.664,68	22,5	
Acima de 4.463,81	Acima de 4.664,68	27,5	

Fonte: SRFB (2014b).

**Tabela 4 - Correção da Base do IR e o IPCA**

Índice	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Correção do IR (%)	4,5	4,5	4,5%	4,5%	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
IPCA (%)	4,46	5,90	4,31	5,9	6,5	5,83	5,91	6,4	8,23*

Legenda: \*valor projetado.

Fonte: Nova tabela do Imposto de Renda é publicada no Diário Oficial (2014).

Segundo cálculos feitos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, a defasagem acumulada entre 1996 e 2013 é de 61,42%. Foram confrontadas as correções feitas pelo governo na Tabela do IR para Pessoas Físicas ao longo dos últimos 18 anos (89,96%) com a variação da inflação oficial do País, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Considerando apenas os últimos dez anos, a defasagem na Tabela de Cálculo do IR é de 15,69% (Nova tabela do Imposto de Renda é publicada no Diário Oficial, 2014).

A fim de evidenciar de forma mais objetiva os impactos dessa rotina da Administração Pública Federal, considere-se um trabalhador isento, em 2014, por perceber salário de R\$ 1.787,77, mas que teve seu salário ajustado, em 2015, com base no IPCA, gerando um valor de R\$ 1.895,04. Esse trabalhador que antes era isento passou a ser tributado pelo IR, pois

agora está fora da faixa de isenção que não foi corrigida proporcionalmente em conformidade com a inflação.

#### 4.5 Contingenciamento

O ciclo orçamentário é constituído por quatro etapas: (i) elaboração do Projeto de LOA (PLOA); (ii) discussão, votação e aprovação; (iii) execução orçamentária e financeira; e (iv) controle e avaliação. Considerando esse ciclo, destacam-se, na literatura, dois modelos orçamentários: autorizativo e impositivo.

O orçamento autorizativo traduz uma permissão dada pelo Legislativo para que determinada programação, e não outra, seja executada pelo Executivo. Assim, não pode o Poder Executivo apresentar determinada programação orçamentária ao Congresso e implementar uma diversa daquela.

No orçamento impositivo, o Legislativo possui maior responsabilidade de programar o orçamento. Nesse tipo de orçamento, ao contrário do autorizativo, o Chefe do Poder Executivo, para deixar de executar determinadas programações, deve utilizar dois tipos de instrumentos: o *deferral* e o *rescission* (RIBEIRO, 2003).

No *deferral*, o presidente pode solicitar que dotações aprovadas pelo Congresso sejam tornadas indisponíveis para comprometimento por determinado período de tempo. É algo parecido com o contingenciamento no Brasil, com a marcante diferença de que, nos Estados Unidos, quem, na verdade, contingencia é o Congresso, quando aprova a solicitação do presidente (RIBEIRO, 2003).

No *rescission*, o chefe do Poder Executivo propõe ao Congresso o cancelamento – total ou parcial – de dotações incluídas no orçamento, que se tornaram desnecessárias para o atingimento de certos objetivos ou para viabilização de programas. Se, no prazo de 45 dias, ambas as Casas do Congresso não se manifestarem pela homologação da proposta de cancelamento, os recursos bloqueados serão tornados, de imediato, disponíveis (RIBEIRO, 2003).

O Brasil ainda utiliza o orçamento autorizativo, uma vez que a Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015, tornou impositivo no orçamento apenas 1,2% da Receita Corrente Líquida, o que equivale a menos de 1% da LOA. Dessa forma, após a publicação do orçamento, o Executivo publica o decreto de programação orçamentária e financeira nos trinta dias subsequentes. Ocorre que, quando da publicação desse decreto, o Executivo contingencia parte das despesas sem a necessidade de autorização do Legislativo.

Esse “corte” orçamentário impede que as unidades do orçamento fiscal e de seguridade social realizem procedimentos licitatórios. O tamanho do “corte” fica a critério do Executivo conforme o cenário macroeconômico e a meta de superávit primário estabelecida pela equipe econômica. A Tabela 5 mostra o valor do primeiro “corte” orçamentário, incluindo outras variáveis.

O que se pode observar, na Tabela 5, é que, após a sanção do orçamento, o Executivo contingenciou um valor que varia entre 0,5%, no ano de 2004, e 2,5% nos anos de 2011 e 2012. Pode parecer, em uma primeira instância, um valor pouco representativo, porém, considerando o estudo de Lima (2003), que aponta que apenas 6% orçamento é composto de despesas discricionárias e “contingenciáveis”, observa-se que o Executivo contingenciou, em 2013, 21,5% (1,29% dividido por 6%) desse tipo de despesa.

**Tabela 5 - Relação entre o valor contingenciado e outras variáveis (valores em bilhões de R\$)**

Período	Orçamento Sancionado (A) R\$	Volume contingenciado no início do exercício		Dotação Cancelada R\$	Volume Autorizado R\$ (C)	Diferença (C - A)	Volume Empenhado no Exercício (D)	Volume de Restos a Pagar não Processados	
		(B) R\$	% (B/A)					(E) R\$	% (E/D)
2001	950,20	7,35	0,77	2,20	977,57	27,37	603,43	12,68	2,10
2002	650,41	14,12	2,17	1,82	708,93	58,52	674,93	21,67	3,21
2003	1.036,06	14,30	1,38	2,45	1.099,97	63,91	876,46	14,45	1,65
2004	1.469,09	6,50	0,44	6,04	1.506,83	37,74	908,18	23,75	2,62
2005	1.606,40	15,90	0,99	8,06	1.634,30	27,9	1.106,79	17,01	1,54
2006	1.660,77	14,20	0,86	42,40	1.730,18	69,41	1.183,71	31,94	2,70
2007	1.526,14	16,40	1,07	74,47	1.564,14	38	1.223,80	36,21	2,96
2008	1.362,27	19,40	1,42	80,32	1.551,95	189,68	1.258,84	48,61	3,86
2009	1.581,45	37,20	2,35	167,48	1.705,17	123,72	1.416,37	26,93	1,90
2010	1.766,02	21,80	1,2	50,64	1.848,91	82,89	1.504,95	68,13	4,53
2011	1.964,39	50,00	2,55	66,72	2.013,39	49	1.676,83	72,52	4,32
2012	2.150,46	55,00	2,56	157,39	2.256,72	106,26	1.839,80	86,05	4,68
2013	2.165,91	28,00	1,29	132,27	2.355,49	189,58	1.930,34	108,86	5,64

Fonte: SOF (2014) e SIGA (2014).

O orçamento “contingenciável” gera conflito entre os Poderes, obrigando o Executivo a negociar com o Legislativo os vetos e os cortes em troca de apoio parlamentar para aprovar outras políticas prioritárias da agenda governamental (SANTOS; MACHADO; ROCHA, 1997).

#### 4.6 Antecipação de dividendos

Os dividendos são receitas correntes patrimoniais e auxiliam no atingimento da meta do superávit primário. A arrecadação dos dividendos possui tratamento distinto entre as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas. O Quadro 5 mostra essas diferenças.

**Quadro 5 - Pagamento de Dividendos à União**

Entidade	Procedimento
Sociedades de Economia Mista	O recolhimento ao Tesouro Nacional deve ocorrer no prazo máximo de dez dias a contar da data em que se iniciar o pagamento aos demais acionistas.
Empresas Públicas	O recolhimento ao Tesouro Nacional deve ocorrer no prazo máximo de trinta dias, a contar da data da publicação no Diário Oficial da União da proposta sobre a destinação do lucro do exercício aprovada pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Fonte: Elaborado com base em Brasil (1998).

O Decreto n. 2673/1998 estabelece que, para ambas as situações, os acionistas serão remunerados com, pelo menos, o mínimo de 25% do lucro líquido ajustado apurado em cada exercício social. Além disso, o Decreto abre a possibilidade de ocorrer a antecipação de dividendos aos seus acionistas.

Considerando essa configuração normativa e os fatores motivacionais para manipulação, observa-se que haveria maior tendência em se anteciparem dividendos nas Empresas Públicas do que nas Sociedades de Economia Mista.

Um caso que confirma tal hipótese ocorreu na Caixa Econômica Federal (Empresa Pública). Em 2012, a CEF repassou à União R\$ 7,7 bilhões, sendo R\$ 5,2 bilhões em dividendos antecipados do exercício de 2012, e R\$ 2,5 bilhões em dividendos complementares de exercícios anteriores. Esse valor superou o Lucro Líquido que a Caixa obteve, em 2012, de R\$ 6,1 bilhões. Uma das consequências da distribuição de dividendos, nesse patamar, foi a redução em 34% das Reservas de Lucro, que, após apresentarem ampliação em 2011 (R\$ 4,08 bilhões), retornaram ao nível de 2010 (R\$ 2,7 bilhões) (BRASIL, 2013).

#### **4.7 Ausência de previsão de receitas pelo poder Executivo**

A Lei Complementar n. 101/2000 estabelece as seguintes metas fiscais: receita, despesa, resultado nominal e primário e montante da dívida pública. Essas metas devem ser estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (AMF) na LDO para o exercício a que se referirem (o ano do orçamento propriamente dito) e para os dois seguintes.

Com essa configuração normativa e os fatores motivacionais para manipulação, o Executivo, quando da elaboração da LOA, poderia optar por inserir determinada receita prevista a menor, considerando determinado cenário macroeconômico, apesar de a arrecadação, em anos anteriores, ter sido superior, levando em consideração cenários macroeconômicos similares ou mesmo inferiores.

A Tabela 6 apresenta dados relacionados a receitas previstas e receitas executadas. Com base na experiência dos autores, foram selecionadas três receitas patrimoniais: aluguéis, dividendos e participações nos lucros.

**Tabela 6 - Receitas Patrimoniais previstas e arrecadadas no âmbito federal**

Ano	Receita de aluguéis em milhões R\$		Receita de dividendos em milhões R\$		Receita de participações em milhões R\$	
	Prevista	Arrecadada	Prevista	Arrecadada	Prevista	Arrecadada
2007	56,76	54,21	10.414,28	6.943,31	0,00	7,73
2008	51,89	60,72	10.132,08	13.352,89	0,00	8,62
2009	75,10	72,83	10.110,71	26.682,16	0,00	5,44
2010	84,84	82,36	16.117,26	22.406,82	0,25	5,97
2011	100,89	114,59	17.565,35	19.956,01	0,00	8,59
2012	110,57	130,19	20.418,83	28.017,59	8,17	7,21
2013	154,51	145,92	34.644,99	17.110,54	0,00	7,76

Fonte: SIGA (2014).

O que se pode observar nas três receitas selecionadas é que a receita de participações, com exceção do ano de 2012, foi prevista de forma inconsistente durante o período analisado. Assim, quando do envio do PLOA pelo Executivo ao Legislativo, tal receita não fora prevista, reduzindo o valor global da LOA na segunda etapa do ciclo orçamentário.

Tal artifício permitiu que o Executivo, quando da Execução do Orçamento, obtivesse uma “folga de recursos” devido ao “excesso de arrecadação programado”, uma vez que tal receita prevista não fora objeto de discussão pelo Legislativo quando da elaboração da LOA. Cabe destacar que o excesso de arrecadação (receita arrecadada além da receita prevista) é uma das fontes principais para a abertura de créditos adicionais por parte do Executivo.

Por fim, observa-se, na Tabela 6, que a série histórica de arrecadação, entre 2007 e 2013 das receitas de participações, não justifica uma previsão de receita zero nos anos de 2009, 2011 e 2013.

#### 4.8 Reestimativa de receitas pelo Poder Legislativo

Durante a segunda etapa da LOA, o Legislativo pode propor emendas desde que haja compatibilidade entre a emenda à LOA e à LDO e ao PPA e desde que seja indicada a fonte de recursos. A regra geral, pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), é que o valor global da LOA não pode ser alterado, salvo se forem identificados erros e omissões no PLOA que possibilitem reestimativa da receita. Assim, para propor um novo gasto, o parlamentar deve indicar qual gasto será “sacrificado”, uma vez que, em regra, não se permite o aumento da receita estimada pelo Legislativo.

Ocorre, porém, que a Lei Complementar n. 101/2000 admite a reestimativa da receita pelo Legislativo em caso de erro ou omissão. Esse entendimento também consta na Resolução Congresso Nacional 01/2006, que permite a revisão da receita prevista pelo Executivo, criando assim uma fonte de recursos para as emendas parlamentares (BRASIL, 2006).

Considerando essa configuração normativa, o Legislativo tenderia a detectar erros ou omissões de modo a “encontrar” fontes de recursos para as emendas parlamentares à medida que poderia reestimar novas receitas sem sacrificar despesas já fixadas no PLOA. A Tabela 7 contém os dados relativos à reestimativa de receita por parte do Legislativo.

**Tabela 7 - Relação entre a reestimativa de receita e outras variáveis (valores em bilhões R\$)**

Período	Valor global do orçamento enviado ao Legislativo (PL)	Valor global do orçamento aprovado pelo Legislativo (autógrafo) (A)	Valor reestimado (B)	B/A (%)
2003	1.033,39	1.059,96	26,58	2,51
2004	1.490,50	1.502,13	11,63	0,77
2005	1.616,58	1.642,36	25,79	1,57
2006	1.679,60	1.702,92	23,32	1,37
2007	1.560,93	1.575,88	14,95	0,95
2008	1.414,64	1.424,39	9,75	0,68
2009	1.660,73	1.664,75	4,02	0,24
2010	1.832,82	1.860,43	27,61	1,48
2011	2.048,10	2.073,39	25,29	1,22
2012	2.225,10	2.257,29	32,19	1,43
2013	2.250,87	2.276,52	25,65	1,13

Legenda: PL – Valor inicial do PLOA, antes das alterações do Congresso Nacional; Autógrafo - Valor a ser enviado à Presidência da República para Sanção.

Fonte: SIGA (2014).

Observa-se que a detecção de erros se tornou uma rotina do Legislativo. Apesar de os percentuais serem, em regra, inferiores a 2% da LOA autografada, eles correspondem a bilhões de reais.

Dentre as situações que possibilitam o aumento do valor global da LOA pelo Legislativo, destaca-se a alteração nos parâmetros macroeconômicos ou na legislação tributária. O estudo de Tollini (2008) aponta que, desde 2000, o Congresso Nacional (CN) utiliza o subterfúgio de corrigir esse “erro”, introduzindo nova grade de parâmetros

macroeconômicos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desconsiderando o fato de que não se trata de erro, mas, sim, de uma mudança natural das expectativas dos agentes em função da evolução da conjuntura econômica.

Além disso, esse subterfúgio nem sempre é aplicado simetricamente: houve ano em que o CN incorporou novos valores apenas para os parâmetros econômicos cujos efeitos nas receitas eram positivos, ignorando aqueles cuja mudança causasse impacto negativo na receita (TOLLINI, 2008).

Segundo o autor, a consequência mais negativa das reestimativas das receitas que o Congresso introduz na LOA todos os anos é a perda de realismo da LOA, que passa a conter despesas para as quais não contarão com receitas suficientes.

#### **4.9 Manipulação classificatória das demonstrações contábeis**

Assim como no setor privado, no setor público os administradores podem optar por reclassificar elementos do patrimônio e do resultado como forma de possibilitar o atendimento de determinada meta.

Caso recente que chamou a atenção da mídia, com base na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), foi o “encerramento das contas de poupança” pela Caixa Econômica Federal (CEF). A partir da detecção pela CGU de uma variação horizontal de 195% na conta de resultado “Outras Receitas Operacionais” nas Demonstrações Contábeis de 2012 foram aprofundados exames evidenciaram o seguinte: R\$ 719 milhões estavam relacionados à subconta “Contas Encerradas Resolução BACEN 2025/1993 – Não reclamadas”. Esse valor corresponde a 12% do lucro do exercício de 2012. Tal medida inicial “aumentou” o lucro, passando a percepção de um índice de rentabilidade superior ao real.

Ocorre que a Resolução BACEN 2025/1993 não permite que tal operação possa ser efetuada e que haja a conversão para “Outras Receitas Operacionais”:

*Art. 12. Cabe à instituição financeira esclarecer ao depositante acerca das condições exigidas para a rescisão do contrato de conta de depósitos à vista por iniciativa de qualquer das partes, devendo ser incluídas na ficha-proposta as seguintes disposições mínimas:*

*I - comunicação prévia, por escrito, da intenção de rescindir o contrato;*

*II - prazo para adoção das providências relacionadas à rescisão do contrato;*

*III - devolução, à instituição financeira, das folhas de cheque em poder do correntista, ou de apresentação de declaração, por esse último, de que as inutilizou;*

*IV - manutenção de fundos suficientes, por parte do correntista, para o pagamento de compromissos assumidos com a instituição financeira ou decorrentes de disposições legais;*

*V - expedição de aviso da instituição financeira ao correntista, admitida a utilização de meio eletrônico, com a data do efetivo encerramento da conta de depósitos à vista.*

*Parágrafo 1º A instituição financeira deve manter registro da ocorrência relativa ao encerramento da conta de depósitos à vista.*

*Parágrafo 2º O pedido de encerramento de conta de depósitos deve ser acatado mesmo na hipótese de existência de cheques sustados, revogados ou cancelados por qualquer causa, os quais, se apresentados dentro do prazo de prescrição, deverão ser devolvidos pelos respectivos motivos, mesmo após o encerramento da conta, não eximindo o emitente de suas obrigações legais.*

Em janeiro de 2014, o Banco Central enviou à CEF o Ofício n. 005/2014, especificando os pontos que entende irregulares e deficientes. Considerando esse cenário, o

---

encerramento das contas de depósito com CPF/CNPJ irregular, em atendimento ao disposto na Resolução CMN n. 2.025/93, complementada pela Circular BACEN n. 3.006/00 e pela Carta Circular BACEN n. 3.372/09, se constitui em um novo fato operacional, ensejando, portanto, o adequado reconhecimento contábil no balanço da entidade (BRASIL, 2014).

Assim, o ato de encerramento das contas extingue um passivo exigível e, com base no Comunicado de Pronunciamento Contábil - CPC 25 e na Resolução Bacen n. 3.823, os valores reconhecidos na rubrica “Outro Credores” passam a se enquadrar como passivo contingente. Tal entendimento resultou num ajuste na conta de “lucros e prejuízos acumulados” de aproximadamente R\$ 420 milhões (BRASIL, 2014), ajustando o lucro ao valor “real”.

#### 4.10 Manipulação de imagem

Dessa forma, como no setor privado, no setor público os administradores ao divulgarem resultados negativos tendem a assumir uma posição mais institucional de modo a minimizar os impactos. De igual modo, uma nova administração tenderá a mostrar resultados mais positivos em relação a uma gestão anterior (PAGLIASSURI *et al.*, 2011).

A seguir, consta o exemplo de manipulação de imagem efetuado pela Petrobras sobre o crescimento no refino do petróleo. A Figura 3 ilustra a propaganda institucional, enquanto a Figura 4 ilustra os dados ajustados a uma mesma base comparativa.

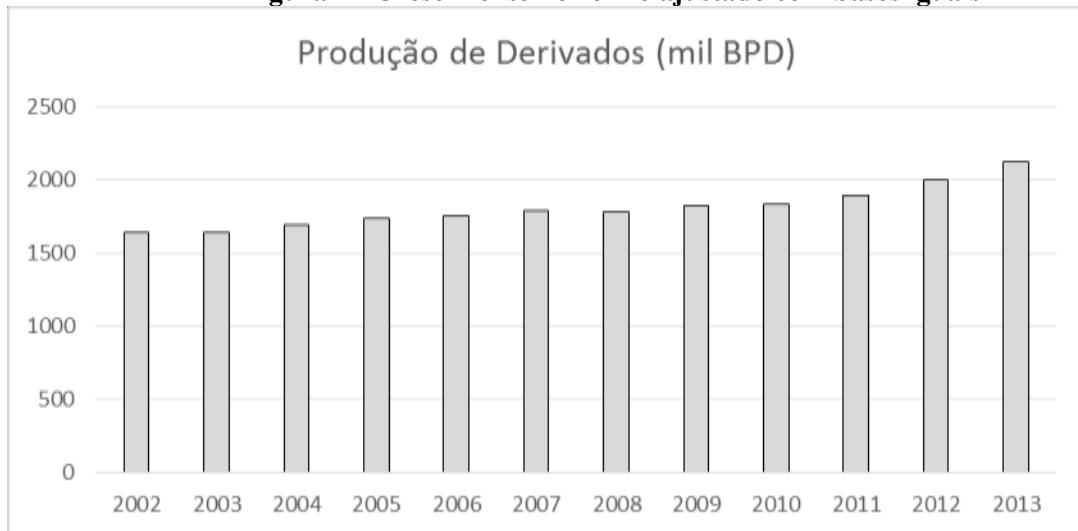
**Figura 3 - Crescimento no refino divulgado pela Petrobras em vídeo institucional**



Fonte: Petrobras (2014).

O que se pode observar é que, na divulgação institucional, houve a intenção de mostrar um crescimento anormal (algo em torno de 600%) desde 2002. Observa-se que o resultado de 2002 está contido em uma barra horizontal, enquanto o resultado de 2013 está contido em seis barras horizontais. Contudo, quando se compararam 2.124 mil BPD com 1.641 BPD, o aumento foi de 29,43%. A Figura 4 contém o gráfico ajustado nos parâmetros que o resultado de 2002 está contido em uma barra horizontal, enquanto o resultado de 2013 está contido em cinco barras horizontais.

**Figura 4 - Crescimento no refino ajustado com bases iguais**



Fonte: Elaborado com base em Petrobras (2014).

Comparando a Figura 4 com a Figura 3, observa-se que restou caracterizada manipulação explícita da imagem dos resultados divulgados, uma vez que buscou se impor ao usuário da informação o modo particular da administração atual de perceber os fatos, desviando a neutralidade na apresentação de informações com o intuito de melhorar a imagem da empresa na gestão mais recente.

Ressalta-se que a manipulação de imagem pode estar inserida de forma implícita na forma textual especificamente nas Notas Explicativas ou no Relatório de Administração (PAGLIASSURI *et al.*, 2011).

## 5 Considerações Finais

A manipulação de informações contábeis, no setor público no Brasil, apesar de ser um tema ainda escasso, está presente e afeta todos os cidadãos. A manipulação pode ser considerada até mesmo “necessária”, tais como o controle da inflação e o respectivo cumprimento da meta pactuada. Afinal, quem gostaria do retorno da inflação descontrolada?

Este estudo apresentou evidências de manipulação nas quatro categorias existentes: gerenciamento real; gerenciamento das escolhas contábeis; manipulação classificatória das demonstrações contábeis; e gerenciamento de imagem.

A categoria de gerenciamento real está representada na relação do governo com a sociedade, como nos casos da definição do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo e da correção de base de cálculo de impostos em valor inferior à inflação; na relação entre governo e investidores, como no caso da vinculação da remuneração dos títulos públicos à Taxa Selic; na relação entre governo e setores econômicos, como no caso da concessão de renúncia de receitas; na relação entre governo e suas estatais, como no caso da antecipação de dividendos; e na relação entre governo e governo, como no caso do contingenciamento, situação em que o Executivo, utilizando de sua prerrogativa e do modelo autorizativo do orçamento, retém gastos discricionários de determinadas pastas ministeriais.

O gerenciamento de resultados por meio das escolhas contábeis, neste estudo, refletiu o “jogo orçamentário” entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no ciclo orçamentário da LOA. Na primeira etapa da LOA, elaboração, evidenciou-se ausência de previsão de receitas que gera uma “folga de recursos” para o Executivo na terceira etapa, execução. Na segunda etapa da LOA, discussão e aprovação da LOA, evidenciou-se a reestimativa de receitas pelo Legislativo, que busca erros no intuito de “criar” recursos para as emendas parlamentares.

Foram evidenciados ainda dois casos em que o setor público, pela sua multiplicidade de componentes, se iguala ao setor privado, destacando-se: Caixa Econômica Federal (manipulação classificatória das demonstrações contábeis) e Petrobras (manipulação de imagem).

Assim, este estudo buscou desmistificar duas ideias: (i) de que a manipulação de informações é algo negativo; e (ii) de que a manipulação se restringe ao setor privado. Quanto ao primeiro aspecto, observou-se que a manipulação pode trazer segurança aos usuários como o controle da inflação. Quanto ao segundo aspecto, o setor público não se mostra nem pior, nem melhor que o setor privado. Estudos futuros podem explorar com mais intensidade os fatores motivacionais e as consequências das manipulações os diversos tipos de usuários no setor público, aplicando métodos qualitativos ou quantitativos.

## Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Definição e histórico.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?COPOMHIST>. Acesso em 13 jun. 2014.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. (L. de A. Rêgo & A. Pinheiro, trads.) Lisboa. Ed. 70. 2006 (1977).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Resolução n.º 1, de 22 de dezembro de 2006, do Congresso Nacional: Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 dez. 2006, Seção 1, p. 4-10.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 747 – Plenário, de 14 de abril de 2010.** Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2010&numeroAcordao=747>. Acesso em 12 jun. 2014.

---

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas**. Brasília, 25 set. 2013. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201305697.pdf>. Acesso em 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal - CEF. **Nota de esclarecimento**, Brasília, jan. 2014. Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup\\_box.asp?codigo=7013459](http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup_box.asp?codigo=7013459). Acesso em 13 jun. 2014.

BURGSTAHLER, D.; DICHEV, I. Earnings management to avoid earnings decreases and losses. **Journal of Accounting and Economics**, v. 24, p. 99-126, 1997.

BURGSTAHLER, David C.; HAIL, Luzi; LEUZ, Christian. The importance of reporting incentives: earnings management in European private and public firms. **The Accounting Review**, v. 81, n. 5, Oct., p. 983-1016, 2006.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade. Resolução nº 1.128, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 nov. 2008.

CUPERTINO, C.; MARTINEZ, A. L. Qualidade da auditoria e earnings management risk assessment através do nível de accruals discricionários. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, v. 19, p. 69-93, 2008.

DECHOW, P. M.; DICHEV, I. D. The quality of accruals and earnings: the role of accrual estimation errors. **The Accounting Review**, Sarasota, v. 77, n. 4, supplement, p. 35-59, Oct. 2002.

FORMIGONI, H.; ANTUNES, M. T. P.; PAULO, E. Diferença entre o lucro contábil e o lucro tributável: uma análise sobre o gerenciamento de resultados contábeis e gerenciamento tributário nas companhias abertas brasileiras. **Brazilian Business Review**, v. 6, n. 1, p. 44-61, 2009.

HEALY, P.M. The effect of bonus schemes of accounting decisions (Symposium on Management Compensation and the Managerial Laboratory Market). **Journal of Accounting & Economics**. Rochester, 7, p. 85-107, 1985.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 6 jun. 2014.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS – IIA. **Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (Normas)**. Standards and Guidance 247 Maitland Avenue Altamonte Springs, FL 32701-4201, USA, 2012, p. 23. Disponível em: <[www.iibrasil.org.br](http://www.iibrasil.org.br)>. Acesso em 6 jun. 2014.

---

JONES, J. J. Earnings Management During Import Relief Investigations. **Journal of Accounting Research**, v. 29, n. 2, p. 193-228, 1991.

KANG, S.; SIVARAMAKRISHNAN, K. Issues in testing earnings management and an instrumental variable approach. **Journal of Accounting Research**. Oxford: v. 33, n. 2, p. 353-367, autumn 1995.

LIMA, E. C. P. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, jun./dez., p. 5-15, 2003.

Nova tabela do Imposto de Renda é publicada no Diário Oficial. **G1**, São Paulo, 2 de maio 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/imposto-de-renda/2014/noticia/2014/05/nova-tabela-do-imposto-de-renda-e-publicada-no-diario-oficial.html>. Acesso em 6 jun. 2014.

PAGLIARUSSI, M. S.; JUSMEIRE, F. R.; SILVA, A. R. L.; SILVA JÚNIOR, A. Escolhas linguísticas, custos políticos e gerenciamento da imagem corporativa: o caso da Aracruz Celulose S.A. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, nº 4, artigo 11, Rio de Janeiro, dez. 2011, p. 1136-1157.

PAULO, E. **Manipulação das informações contábeis: uma análise teórica e empírica sobre os modelos operacionais de detecção de gerenciamento de resultados**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade do Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2007.

PAULO, E.; MARTINS, E.; CORRAR, L. J. Detecção do gerenciamento de resultados pela análise do diferimento tributário. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, vol. 47, n. 1, 2007.

PETROBRAS. Fatos e Dados. **A gente é mais Brasil - Refino**. Rio de Janeiro, 26 abr. 2014. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/video-mostra-nossa-conquista-na-area-de-refino.htm>. Acesso em 12 jun. 2014.

RIBEIRO, A. A. B. **Informações e elementos em defesa da tese do orçamento impositivo**. Nota Técnica n. 243, de 9 de março de 2003. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2003. 4 p.

SANTOS, A.; GRATERON, I. R. Contabilidade criativa e responsabilidade dos auditores. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, n. 32, p. 7-22, maio/agosto 2003.

SANTOS, M. H. C.; MACHADO, E. M.; ROCHA, P. E. N. M. **O jogo orçamentário da União: relações executivo-legislativo na terra do pork-barrel**. In E. Diniz e S. Azevedo (orgs.), **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília, Editora da UnB/ENAP, 1997.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – SRFB. **Renúncia Fiscal**. Brasília, 2014a. Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/RenunciaFiscal/default.htm>. Acesso em: Acesso em 14 jun. 2014.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – SRFB. **Tabela Progressiva do Imposto de Renda**. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aliquotas/tabcacmens.htm>. Acesso em 14 jun. 2014.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL - SOF. Brasília, 2014. **Orçamento Anuais**. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>. Acesso em 13 jun. 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. **Cálculo da Rentabilidade dos Títulos Públicos ofertados no Tesouro Direto**. Brasília, 2014. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/tesouro\\_direto/download/metodologia/lft.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/tesouro_direto/download/metodologia/lft.pdf). Acesso em 13 jun. 2014.

SEIDLER, J. C. O.; DECOURT, R. F. Gerenciamento de resultados: análise bibliométrica dos estudos científicos nacionais no período de 2006 a 2013. **Registro Contábil**, v. 5, n. 2, 2014, p. 21-48, maio/ago.

SIGA. **Portal de Orçamento do Senado Federal**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 14 jun. 2014.

SILVA, M. S.; GALDI, F. C.; TEIXEIRA, A. M. C. Estudo sobre o Efeito das Eleições Presidenciais no Gerenciamento de Resultados de Empresas Atuantes em Setores Regulados. **Revista Contabilidade Vista e Revista**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 45-68, 2010.

TEOH, S.H.; WELCH, I.; WONG, T.J. Earnings management and the underperformance of seasoned equity offerings. **Journal of Financial Economics**, North-Holland, v.50, n.1, p. 63-99, 1998.

TEODORO, W. A inflação real pode ser maior ou menor: depende de como gastamos. **Jornal da Cidade**, Bauru, 3 nov. 2013. Disponível em: <http://www.jcnet.com.br/Geral/2013/11/a-inflacao-real-pode-ser-maior-ou-menor-depende-de-como-gastamos.html>. Acesso em 14. jun. 2014.

TIROLE, J. **The theory of corporate finance**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2006.

TOLLINI, H. Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Biblioteca, maio 2008. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em 12 jun. 2014.