



Manipulação de Resultados no Setor Público

A Relação entre a Transparência e a Manipulação de Resultados nos Municípios Portugueses

Mestrado em Controlo de Gestão

Cátia Maria Pereira Paulo

Leiria, setembro de 2019



Manipulação de Resultados no Setor Público

A Relação entre a Transparência e a Manipulação de Resultados nos Municípios Portugueses

Mestrado em Controlo de Gestão

Cátia Maria Pereira Paulo

Dissertação realizada sob a orientação da Professora Doutora Inês Margarida Cadima Lisboa.

Leiria, setembro de 2019

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizada, a saber, Curso de Mestrado em Controlo de Gestão, no ano letivo 2018/2019, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

«Todos os meus conhecidos têm sido campeões em tudo

(...)

Quem me dera ouvir de alguém a voz humana

Que confessasse não um pecado, mas uma infâmia;

Que contasse, não uma violência, mas uma cobardia!

Não, são todos o Ideal, se os oiço e me falam.

Quem há neste largo mundo que me confesse que uma vez foi vil?

Ó príncipes, meus irmãos,

Arre, estou farto de semideuses!

Onde é que há gente no mundo?

(...)»

in Poema em Linha Reta de Fernando Pessoa

Agradecimentos

Antes de mais venho prestar um especial agradecimento à minha orientadora, a Doutora Inês Margarida Cadima Lisboa, pessoa pela qual tenho um extremo apresso, respeito e admiração. Ao apresentar o tema para o presente trabalho foi com muita felicidade que obtive uma resposta positiva para a orientação do mesmo, sempre com disponibilidade, boa partilha de conhecimentos e incentivo que foram fundamentais para que o presente estudo chegasse a bom termo.

De seguida venho agradecer aos meus pais Amândio Paulo e Fernanda Pereira que me apoiaram nas minhas decisões, que me transmitiram os valores que hoje me guiam e que nos momentos mais difíceis, às vezes até de algum desespero, me ampararam e transmitiram tranquilidade para conseguir ver a luz ao fundo do túnel quando já só via escuridão.

Ao meu irmão Élio Paulo, que desde cedo me incentivou a prosseguir com os meus estudos, que sempre foi o meu suporte e o meu porto de abrigo. A ele e à minha cunhada Telma Cordeiro que muitas vezes ouviram os meus desabafos dando-me força para nunca desistir dos meus sonhos.

Ao meu afilhado Duarte Paulo e ao meu sobrinho Miguel Paulo que me inspiram e fazem com que sinta vontade de ser um exemplo para eles.

A todos os meus amigos e restante família que compreenderam as minhas ausências devido à dedicação a este estudo e que incentivam esta minha coragem.

A todos os que me transmitem luz, força, sorte e vontade de continuar o meu Muito Obrigada!

Resumo

A manipulação de resultados é uma temática que tem vindo a ganhar destaque nos últimos anos devido a diversos escândalos financeiros. Esta não é mais do que alteração da imagem real de uma organização através da escolha de políticas contabilísticas que mais favorecem os interesses dos gestores ou de relato de receitas e despesas fora do seu contexto real, tendo como principal intuito ludibriar os seus *stakeholders* e/ou obter benefícios privados.

O presente trabalho pretende verificar quais os motivos que levam à existência de manipulação das contas nos municípios portugueses: garantir o equilíbrio entre as receitas e despesas na elaboração do orçamento anual, obter financiamento através das transferências realizadas pelo Estado, cumprir os limites da dívida e/ou evidenciar bons níveis de transparência municipal. Para tal foram analisados 308 municípios portugueses (a totalidade dos municípios existentes) no período temporal de 2014 a 2017.

Os principais resultados evidenciam que os municípios portugueses gerem as suas contas no sentido de atingir o equilíbrio orçamental. Verifica-se que os municípios gerem as outras receitas e despesas correntes (acrécimo e diferimentos ativos e passivos) no sentido de não gerar excedente financeiro, mas também de não apresentar défice. Sempre que existem mais receitas de outras fontes, os acréscimos e diferimentos ativos diminuem e as outras despesas correntes aumentam. Os municípios portugueses mais dependentes de terceiros geram mais receitas. Já os municípios com excesso de endividamento tendem a diminuir os acréscimos e diferimentos passivos. O imobilizado apresenta relação positiva com as outras receitas e despesas correntes, podendo indicar que podem existir receitas/despesas de exercícios anteriores relacionadas com a venda/compra de imobilizado ou com a alocação incorreta de material de consumo e distribuição gratuita. A densidade populacional é sinónimo de mais receitas correntes, o que é de esperar pois se a dimensão do município é maior também serão as receitas via impostos, multas, entre outros. Por fim, a transparência tem relação positiva e significativa com as outras receitas e outras despesas correntes, indicando que os municípios utilizam estas rubricas para gerir os resultados afim de manter um maior nível de transparência e a prestação de mais informação aos seus municípios.

Os resultados do presente estudo são relevantes para os organismos públicos e de fiscalização, dado que podem entender o que deve ser mais controlado/fiscalizado a fim de evitar que os municípios alterem a informação financeira real. Também é importante para os

investidores e todos os indivíduos que pretendem saber como estão a ser geridos os municípios visto que a informação aborda um tema importante: a manipulação de resultados, que deve ser evitada por não ser um comportamento ético.

Palavras-chave: Manipulação de Resultados; Setor Público; Transparência; Municípios Portugueses.

Abstract

Earnings management is a thematic that has gained prominence in the last years due to various financial scandals. Earnings management results from changes in the real image of an organization that chooses accounting practices or reports income and expenses outside the real context to fit managers or company's interests and deceive stakeholders.

This work aims to understand the reasons that lead Portuguese municipalities to engage in earnings management practices: to guarantee the balance between revenues and expenses when doing the annual budget, to obtain finance through state or others transfers, to meet debt covenants and/or to present good levels of municipal transparency. The sample includes 308 Portuguese municipalities (the total number of municipalities) over the period from 2014 to 2017.

The main results show that Portuguese municipalities manage their accounts (assets and liabilities accruals) to guarantee the budget balance, it means to avoid financial surplus and deficit. When the municipality has more revenues from other sources, other current revenues decrease, and other current expenses increase. More indebt Portuguese municipalities present more revenues, and municipalities with excessive indebtedness tend to decrease other current expenses. Property, plant and equipment are positively related to other current income and expenses and may indicate that there may be prior year income / expenses related to the sale / purchase of fixed assets or the misallocation of consumables and free distribution. An increase in the number of population density positively impact current income since the municipality can have more revenues through taxes, penalties and others. Finally, transparency has a positive and significant relationship with other current income and expenses, suggesting that municipalities use these headings to manage results to maintain a higher level of transparency and provide more information to residents.

The results of this study are relevant to public and inspection organisms, since it shows which items should be controlled/supervised to avoid changes in the real financial information. It is also important to investors and all individuals who want to know how municipalities are

being managed as information addresses an important theme: earnings manipulation, which should be avoided because it is not ethical behaviour.

Keywords: Earnings Management; Public Sector; Transparency; Portuguese Municipalities.

Índice

Originalidade e Direitos de Autor.....	iii
Agradecimentos	v
Resumo	vi
<i>Abstract</i>	viii
Lista de figuras	xi
Lista de gráficos.....	xii
Lista de tabelas	xiii
Lista de siglas e acrónimos	xiv
1. Introdução.....	1
2. Revisão de Literatura.....	4
2.1. Manipulação de Resultados	4
2.1.1. Conceitos.....	5
2.1.2. Motivações	7
2.1.3. Métodos.....	10
2.1.4. Modelos de deteção.....	12
2.2. Municípios Portugueses.....	21
2.2.1. Conceitos e Características.....	21
2.2.2. Gestão dos Municípios	24
2.2.3. Transparência	27
2.3. Manipulação de Resultados vs. Municípios Portugueses	30
3. Hipóteses, Amostra, Modelo e Variáveis.....	42
3.1. Hipóteses do Estudo.....	42
3.2. Amostra, Modelo e Variáveis.....	50
3.2.1. Amostra	50
3.2.2. Modelo	50
3.2.3. Variáveis	51
4. Análise de Resultados.....	54
5. Conclusões.....	68
Referências Bibliográficas	71

Lista de figuras

Figura 1 - Tipos de manipulação de resultados e seus efeitos.....	12
Figura 2 - Localização e dimensão dos municípios portugueses	23
Figura 3 – Logótipo da entidade Transparência e Integridade e do ITM 2017	28

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Relação entre OTREC, OTDEC e VAREO para 2014.....	65
Gráfico 2 - Relação entre OTREC, OTDEC e VAREO para 2015.....	66
Gráfico 3 - Relação entre OTREC, OTDEC e VAREO para 2016.....	66
Gráfico 4 - Relação entre OTREC, OTDEC e VAREO para 2017.....	67

Lista de tabelas

Tabela 1 - Medição do desempenho no ITM.....	29
Tabela 2 – Hipóteses, variáveis e resultados esperados	49
Tabela 3 - Estatísticas descritivas das variáveis independentes e dependentes.....	55
Tabela 4 - N° de municípios com excesso de endividamento	57
Tabela 5 - Matriz de correlações de Pearson	59
Tabela 6 - Resultados do modelo	61
Tabela 7 - Resumo dos resultados do modelo	64

Lista de siglas e acrónimos

BES	Banco Espírito Santo
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FGM	Fundo Geral Municipal
FSM	Fundo Social Municipal
GAAP	<i>Generally Accepted Accounting Principals</i>
IFRS	<i>Internacional Financial Reporting Standards</i>
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IPSASB	<i>International Public Sector Accounting Standards Board</i>
IRC	Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ITM	Índice de Transparência Municipal
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequena(s) e Média(s) Empresa(s)

1. Introdução

A manipulação de resultados, também conhecida como contabilidade criativa ou em inglês *earnings management*, é a alteração da imagem real de uma organização através da escolha de políticas contabilísticas que mais favorecem os interesses dos gestores, ou de relato de receitas e despesas fora do seu contexto real, tendo como principal intuito ludibriar os seus *stakeholders* (Naser, 1993 referenciado por Amat, Blake, & Gutiérrez, 1995).

Esta temática já foi estudada por diversos autores como Healy (1985), DeAngelo (1986) Schipper (1989), Healy & Wahlen (1999), Jones (1991), Beneish (1997) e (1999), Dechow & Dichev (2002), Kothari S.P, Leon, & Wasley (2005), Mulford e Comiskey (2005), Roychowdhury (2006), entre outros. Apesar de não ser uma temática nova tem vindo a ganhar cada vez mais destaque, principalmente nos últimos anos.

Os escândalos financeiros relacionados com manipulação de resultados, que culminaram em fraude e levaram à falência das organizações envolvidas, como é o caso da Parmalat (em Itália), Lehman and Brothers (nos E.U.A.), Banco Português de Negócios, Banco Privado Português e Banco Espírito Santo (em Portugal), entre outros, chamaram a atenção para esta temática.

A generalidade dos estudos tem incidido as suas análises sobre empresas privadas (Borrvalho, 2007; Ronen & Yaari, 2008; Gomes, 2015; Ramalho, 2015; Sousa, 2017). Estudos sobre entidades públicas, como os municípios são menos comuns e mais recentes. Destacam-se os de Ferreira, Carvalho, & Pinho (2013), Santos, Machado, & Sharpin (2013), Martins & Correia (2015), Cohen, Bisogno, & Malkogianni (2018), Cohen & Malkogianni (2018) e Donatella, Haraldsson, & Tagesson (2018).

O presente trabalho visa analisar os motivos para as práticas de manipulação de resultados nos municípios portugueses. As suspeitas que incidem sobre governantes, de várias câmaras municipais e juntas de freguesia que estão a ser alvo de investigação neste momento devido a suspeitas de gestão danosa, tornam interessante o estudo de manipulação de resultados nas entidades públicas. Pretende-se verificar se as razões dessas alterações da informação financeira são: 1) garantir o equilíbrio entre as receitas e despesas na elaboração do orçamento anual, 2) obter financiamento através das transferências que são realizadas pelo Governo, 3) cumprir os limites da dívida e/ou 4) evidenciar bons níveis de transparência

municipal. A generalidade dos estudos apenas verifica a existência dos 3 primeiros motivos apresentados. Porém, para o senso comum, a transparência pode ser indicadora de uma melhor gestão das contas públicas. A Transparência e Integridade desenvolveu o índice de transparência municipal para averiguar o grau de informação dos dados financeiros apresentados. Como esse índice não mede as alterações das contas públicas nem a corrupção, considerou-se importante analisar a sua relação com a gestão de resultados dos municípios.

Para tal, este estudo centrou-se na análise dos 308 municípios portugueses existentes no período de 2014 a 2017 inclusive. Estudos anteriores para Portugal tinham apenas analisado alguns municípios, veja-se por exemplo Ferreira *et al.* (2013) e Martins & Correia (2015). Ao analisarmos todos os municípios existentes conseguimos ter uma imagem real do que acontece no país. Analisamos também um horizonte temporal mais recente, onde ocorreram suspeitas de diversas fraudes, chamando a importância para esta análise. A amostra final corresponde a dados em painel balanceado com um total de 1232 observações.

Os resultados confirmam que a gestão de resultados nos municípios portugueses deve-se, essencialmente, a cumprimentos de requisitos legais, embora também visem influenciar as decisões de todos os interessados. Os principais resultados apontam para uma relação negativa e significativa entre a variação do saldo orçamental global e as outras receitas e despesas correntes, sugerindo que estas rubricas são utilizadas para os municípios gerirem os seus resultados, de forma a serem reduzidas e atingirem assim o equilíbrio orçamental. É de realçar que os municípios não pretendem obter excedentes nem défices financeiros.

À medida que as transferências do Estado, União Europeia e outras aumentam as outras receitas correntes decrescem e as outras despesas correntes aumentam, pois, os municípios podem aumentar as despesas sem ter de aumentar as receitas por outras fontes. Os municípios mais dependentes de terceiros são os que geram mais outras receitas correntes, provavelmente pela necessidade de mostrar a sua capacidade para pagar as dívidas a terceiros. Já o excesso de endividamento tem impacto negativo nas outras despesas dado que os municípios mostram que têm feito um esforço para diminuir despesas e evitar o excesso de endividamento. O imobilizado do município tem relação positiva quer com as outras receitas quer com as outras despesas correntes, sendo indicativo de que podem existir receitas/despesas de exercícios anteriores relacionadas com a venda/compra de imobilizados ou com a alocação incorreta de material de consumo e distribuição gratuita.

Com o aumento do número de habitantes, aumentam as outras receitas correntes o que era expectável dado que mais pessoas contribuem com impostos, taxas, multas, entre outros. O ano de eleição autárquica leva a que exista mais receitas correntes visto que os municípios procuram apresentar ao público resultados financeiros que revelem uma gestão das contas eficiente, embora não apresente significância estatística para a relação com as despesas correntes. Por fim, a transparência tem relação positiva e significativa com as outras receitas e outras despesas operacionais, sugerindo que os municípios utilizam estas rubricas para revelar um maior nível de transparência, assim como prestar mais informação a todos os potenciais interessados.

Este estudo contribui para aumentar a literatura empírica sobre o tema. Para além de ser realizado num país onde têm ocorrido bastantes escândalos financeiros devido suspeitas de corrupção, inclusive no setor público, são estudados todos os municípios para dar um panorama completo sobre o que se passa no país. Adicionalmente, apesar de a literatura existente já apresentar alguns estudos sobre o tema da manipulação de resultados no setor público, nenhum analisa o impacto da transparência da informação financeira.

Os resultados do presente trabalho são também relevantes para os organismos públicos e de fiscalização pelo facto evidenciar que motivos levam à existência de manipulação de resultados, pelo que podem ser introduzidas leis ou fiscalizações mais detalhadas de forma a evitar a ocorrência de gestão de contas. É ainda relevante para todos os indivíduos que podem saber como estão a ser geridos os municípios uma vez que o seu dinheiro está aí investido.

A presente dissertação está organizada em cinco capítulos. Após este primeiro capítulo onde é feito um enquadramento do tema, apresentados os objetivos do trabalho e as principais conclusões, no segundo capítulo é efetuada uma revisão bibliográfica sobre o tema da manipulação de resultados, municípios portugueses, transparência, e são descritos os principais modelos presentes na literatura. De seguida, no terceiro capítulo, são formuladas as hipóteses, é apresentada a amostra, os modelos a estimar e as variáveis utilizadas. No quarto capítulo são analisados os principais resultados do estudo. Por fim, no quinto capítulo são apresentadas as conclusões do presente trabalho.

2. Revisão de Literatura

O presente trabalho aborda duas temáticas, nomeadamente manipulação de resultados e municípios portugueses, visando a sua interligação. Assim começaremos por fazer um enquadramento dos tópicos referidos.

No primeiro ponto deste capítulo é abordado o tema da manipulação de resultados, dando a conhecer a sua definição, os fatores/motivações que levam a que a mesma ocorra, as consequências subjacentes e os tipos de análise que podem ser realizadas para a sua deteção.

O segundo tópico pretende mostrar uma visão alargada do modo de funcionamento dos Municípios Portugueses, nomeadamente a sua definição e características, como os mesmos são geridos e como é avaliada a sua transparência.

Por último, realiza-se uma interligação entre os dois tópicos anteriores, tentando demonstrar como é que a manipulação de resultados se enquadra na gestão dos municípios e quais os fatores que levam a que este fenómeno possa ocorrer através da análise da literatura já existente sobre a temática.

2.1. Manipulação de Resultados

A temática da manipulação de resultados, embora não sendo nova, está muito em voga atualmente. Num mercado cada vez mais competitivo e onde os recursos são cada vez mais escassos, muitos gestores são motivados a alterarem as informações financeiras das organizações no sentido de mostrarem uma imagem diferente da posição real (Carreira, 2017).

Existem diversos escândalos relacionados com manipulação de resultados, que culminaram em suspeitas de fraude, e levaram à falência das organizações envolvidas, como é o caso da Parmalat em Itália, Lehman and Brothers nos E.U.A. (Estados Unidos da América) e do BPN (Banco Português de Negócios), BPP (Banco Privado Português) e BES (Banco Espírito Santo) em Portugal. Estes factos levam a que muitos autores como Borralho (2007), Ronen & Yaari (2008), Vila (2012), Gomes (2015), Gabardo & Castella (2015), Ramalho (2015), Sousa (2017), entre muitos outros investigassem e continuem a mostrar interesse no tema de manipulação de resultados.

2.1.1. Conceitos

Desde cedo que a humanidade procurou desenvolver meios para poder controlar os fluxos das atividades comerciais, primeiramente de mercadorias e posteriormente monetários, afim de garantir a não ocorrência de falhas ou desvios de valores (Borges, Rodrigues, & Rodrigues, 2010). Esses métodos têm vindo, ao longo dos tempos, a ser desenvolvidos levando a que hoje em dia possamos falar de contabilidade.

A contabilidade pode ser definida como um sistema que comporta toda a informação que pode ser necessária para ajudar os gestores de uma organização ou os investidores na tomada de decisões (Borges *et al.* 2010). É o ponto de ligação entre a organização e os seus *stakeholders*, onde é suposto existir uma linguagem comum, que seja perceptível por todos, sobre o estado geral das finanças de uma entidade (Borges *et al.* 2010). A contabilidade serve assim de suporte a diversas áreas da atividade de uma organização, desde:

o relato financeiro, a determinação dos custos dos produtos e serviços, os sistemas de informação de gestão, a determinação dos impostos a pagar, o planeamento fiscal, a consultoria de gestão, a avaliação do desempenho dos sistemas de gestão ambiental e de qualidade, a auditoria, as contas públicas nacionais e a preparação de orçamentos (Borges *et al.* 2010, p. 31).

Sendo uma forma de relatar a real posição financeira de uma organização perante todos os seus *stakeholders*, a contabilidade acaba por ser a vertente onde os gestores irão focar os seus esforços para criar uma realidade que vai de encontro às expectativas da sociedade afim de atrair melhores investimentos e financiamentos para garantir a sua subsistência.

É nesta essência que surge a manipulação de resultados que tem sido definida ao longo dos últimos tempos por diversos autores. O termo manipulação de resultados não é o único utilizado, termos como gestão de resultados ou contabilidade criativa são utilizados como sinónimos. Naser (1993) citado por Amat *et al.* (1995, p. 4) define: “La contabilidad creativa es la transformación de las figuras de contabilidad financiera de lo que son actualmente a lo que se desea que sean, aprovechando las normas existentes y/o ignorando algunas de ellas.”¹

¹ Tradução: Contabilidade criativa é a transformação dos números da contabilidade financeira do que eles são atualmente para o que se deseja que sejam, aproveitando os padrões existentes e/ou ignorando alguns deles.

Para Schipper (1989) a manipulação de resultados pode ser definida como a gestão da divulgação dos resultados, no sentido em que a manipulação ocorre quando existe uma intervenção intencional por parte dos gestores para alterar o relato financeiro para o exterior afim de obter benefícios privados.

Healy & Wahlen (1999) referem que ocorre gestão de resultados quando os gestores utilizam o seu julgamento pessoal ao elaborarem as demonstrações financeiras, assim como, realizam transações financeiras para que essas demonstrações revelem uma posição distorcida do real desempenho económico subjacente ao desenvolvimento da sua atividade, para que os possíveis investidores dessas organizações tomem decisões equivocadas com base nos resultados contabilísticos apresentados.

A gestão de resultados não é mais do que um exercício estratégico da construção das demonstrações financeiras tendo como principal propósito influenciar a imagem da empresa quando divulgada para o público em geral (Degeorge, Patel, & Zeckhauser, 1999; Kaur, 2017). Pode ser também definida como uma estratégia de gestão de resultados contabilísticos resultante da liberdade de decisão das administrações das organizações relativamente a opções contabilísticas e fluxos de caixa operacionais (Ronnen e Yaari, 2007 referido em Cunha, 2013).

Autores como Mulford e Comiskey (2005) citado por Cunha (2013) e Pellicer, Hodges, & Marti (2016) encaram a manipulação de resultados apenas como uma forma de gerir os resultados divulgados, pretendendo atingir um alvo direto e pré-definido pelos órgãos de gestão. Para Paulo (2007) e Costa & Gartner (2016) o conjunto das práticas desenvolvidas pelos administradores através de escolhas contabilísticas e da alteração das atividades operacionais de uma organização com o objetivo de intencionalmente dissimular a informação reportada aos *stakeholders*, levando a que exista uma alteração da análise destes relativamente ao real desempenho da empresa, é claramente manipulação de resultados.

A manipulação de resultados não é mais do que um conjunto de situações sobre as quais os gestores interferem nas demonstrações financeiras de uma entidade, com o objetivo de as modificar, influenciando o cumprimento de obrigações que resultam dos relatórios contabilísticos (Carreira, 2017, p. 6).

Em síntese, considera-se que a manipulação de resultados não é mais do que alteração da imagem real de uma organização através da escolha de políticas contabilísticas que mais

favorecem os interesses dos gestores, ou de relato de receitas e despesas fora do seu contexto real, tendo como principal intuito ludibriar os seus *stakeholders*.

2.1.2. Motivações

A manipulação de resultados não ocorre sem que haja motivações bastante específicas por parte dos gestores de uma organização, sabendo eles de antemão que serão bastante recriminados se esses atos forem descobertos.

Healy & Wahlen (1999) agregam as motivações que levam os órgãos de gestão a ludibriar as decisões dos seus *stakeholders* em três grupos: 1) mercado de capitais; 2) contratos: dívida e/ou dos gestores e 3) regulatórias: legislação laboral e/ou fiscal, etc.

Mercado de capitais

Quem recorre ao mercado de capitais pretende realizar investimentos que sejam sustentáveis e lhes tragam vantagens económicas que sejam possíveis de se materializar em *cash flows*, tanto no presente, como no futuro. O que é certo é que os investimentos não são apenas vantajosos para quem investe. Quem emite as acções ou obrigações para o mercado de capitais, neste caso as empresas, tem como objetivo obter financiamento para realizar objetivos organizacionais (Mulford & Comiskey, 2011).

Tendo como intuito atrair uma maior carteira de investidores e, por sua vez, uma maior quantidade de investimento na sua empresa, os órgãos de gestão de empresas cotadas poderão ter a tentação de manipular as demonstrações financeiras afim de dar uma imagem de maior solidez e de eventuais rendimentos futuros para os investidores causando assim impacto no preço das acções (Cunha, 2013). Os gestores, ao manipularem os resultados de entidades cotadas, garantem que os investidores tomem então uma decisão, ludibriada, de continuar a investir ou de começar a investir nessa organização.

Contratuais

As duas principais motivações contratuais que levam à manipulação de resultados prendem-se com a contração de empréstimos e com contratos de incentivos para os gestores (Healy & Wahlen, 1999).

As motivações relacionadas com a contratação de empréstimos centram-se na necessidade das organizações garantirem financiamento bancário, emissões de obrigações ou contratos de crédito comercial, onde para isso terão de cumprir cláusulas específicas, como determinados rácios financeiros de avaliação das contas da entidade (Watts & Zimmerman, 1990; Cunha, 2013).

Segundo Moreira & Pope (2007), as organizações tendem a manipular os resultados para esconderem resultados financeiros que poderiam alterar a sua classificação de risco e que, por sua vez, teriam impactos significativos na obtenção de empréstimos visto que variações grandes de resultados financeiros implicam uma classificação de risco mais elevada, influenciando negativamente a negociação das taxas de juro e a obtenção de novos empréstimos.

Além do objetivo de obter vantagens nos contratos da dívida, no que respeita a vantagens no financiamento através da banca, os gestores e/ou outros colaboradores da organização tendem também a manipular resultados afim de obterem melhores remunerações salariais, quando essas remunerações têm valores variáveis de acordo com o cumprimento de determinados objetivos financeiros ou outros por parte da organização como um todo (Vila, 2012).

Por exemplo, se um vendedor consegue atingir determinado valor de vendas receberá uma comissão sobre essas vendas, o que o poderá motivar para manipular as vendas, incrementando-as. Por outro lado, a remuneração variável, em caso dos gestores, poderá estar associada ao cumprimento de determinadas metas do orçamento ou de determinados rácios por parte da entidade. Assim existirá uma motivação acrescida para alterar as contas, o que colmatará numa melhoria dos resultados da empresa perante os *stakeholders*, mas também uma vantagem salarial para o gestor (Vila, 2012).

Regulatórias

Existem casos em que as empresas estão sujeitas ao cumprimento de legislação para obter determinado tipo de vantagens. Essas vantagens podem ser através de:

- Incentivos legais, de regulação e políticos para a obtenção de subsídios à exploração ou para serem alvo de um menor escrutínio das contas no caso de organismos público (Cunha, 2013);

- Incentivos fiscais, como a obtenção de benefícios fiscais, a redução de imposto sobre o rendimento a pagar ou a isenção de pagamento de determinados imposto se cumprirem alguns requisitos específicos (Lisboa, 2017).

As motivações relacionadas com o cumprimento de legislação afim de obter subsídios de exploração acontece em determinados setores de atividade. Por exemplo, em empresas de construção civil ou do setor bancário, a capacidade de operar está dependente do cumprimento de rácios e condições específicas ao setor de atividade em que cada uma se insere, fatores que são diferentes mediante o setor (Cunha, 2013; Rodrigues, 2015).

As motivações regulatórias relacionadas com incentivos fiscais fazem-se sentir não só em Portugal, mas também um pouco por todo o mundo, visto que todos temos de pagar impostos. Porém, no caso de países como Portugal isso verifica-se bastante devido à grande carga fiscal suportada (Cunha, 2013). As organizações são tributadas consoante os seus resultados logo poderá haver claramente um incentivo a alterar as práticas contabilísticas de forma a reduzir os resultados e assim diminuir a carga fiscal a pagar. Marques (2008) verificou que as empresas portuguesas com maiores taxas de imposto evidenciam sinais de manipulação de resultados. Vila (2012, p. 35) ao citar Amaral (2001) afirma que “no que diz respeito aos impostos, (...), a predominância da fiscalidade na contabilidade é marcante, uma vez que se entende que a informação financeira serve, em grande medida, para determinar o montante de imposto a pagar pela empresa”.

É de realçar que, em economias mais desenvolvidas, sendo a maioria dos países europeus, os incentivos à manipulação centram-se nos planos de compensação dos gestores indexados ao desempenho das empresas, na existência de contratos de dívida monitorizados por condições fixas que ao serem violadas são bastante penalizantes, assim como na pressão do mercado de capitais (Marques, 2008). No caso de economias como a Portuguesa, Espanhola e Grega, por haver uma relação bastante forte entre a contabilidade e a fiscalidade, as motivações para a manipulação prendem-se com a maximização da economia fiscal (pagar menos imposto sobre o rendimento) e a manutenção da principal fonte de financiamento (a banca) (Marques, 2008).

Pelo exposto podemos concluir que não existe um único motivo para manipular resultados, tal como não existe um único modo para o fazer, como será explicado de seguida.

2.1.3. Métodos

A manipulação de resultados ocorre através de vários métodos distintos sendo alguns dos quais através do reconhecimento diferente do real acontecimento de certos ganhos e/ou perdas, ou do facto de serem correntes ou não correntes (Cunha, 2013; Lisboa, 2017). Amat *et al.* (1995) admitem diversas formas de manipular os resultados, nomeadamente:

Aumento ou redução das despesas

A existência de lacunas nas normas contabilísticas leva que sejam possíveis alterações na sua aplicação. Caso os gestores verifiquem que as normas internacionais de contabilidade e normas internacionais de relato financeiro são mais proveitosas para a sua empresa do que o sistema de normalização contabilística, podem escolher qual a implementar sem estarem a cometer o crime de fraude (Amat *et al.*, 1995; Ramalho, 2015).

Existem também, por exemplo, diversos métodos de depreciações/amortizações de ativos fixos tangíveis e intangíveis que podem ser adotados pelas organizações. Caso a empresa altere o método selecionado de um período para o outro, ocorre uma alteração do prazo de depreciação/amortização modificando assim os custos do período, apenas em resultado da escolha de método (Amat *et al.*, 1995; Cunha, 2013; Ramalho, 2015).

Aumento ou redução das receitas

É possível antecipar ou diferir o reconhecimento de receitas utilizando como argumento, por exemplo, o princípio da confrontação das despesas com as receitas. Uma prática também muito utilizada é o *earnings smoothing* (alisamento de resultados) que visa reduzir possíveis alterações significativas dos lucros ao serem estabilizados ao longo do tempo, ou seja, a variabilidade dos resultados relatados diminui fazendo com que a empresa aparente menos risco de mercado (Mulford & Comiskey, 2011; António, 2012; Viana, 2014).

Aumento ou redução do ativo

Poderá ser realizada uma gestão das contas de uma organização através dos métodos de valorização das existências. Ocorre no caso, por exemplo, de haverem quebras ou perdas de mercadorias que não são registadas porque têm impacto num resultado menos positivo para a entidade, que opta por fazer esse reconhecimento apenas em anos em que o impacto nas suas contas não seja tão notório (Amat *et al.*, 1995; Cunha, 2013; Ramalho, 2015).

Aumento ou redução do património líquido

A redução ou aumento das despesas e das receitas assim como dos ativos afeta de forma direta o património líquido de uma organização, pelo que ao ser feito algum tipo de manipulação na sua mensuração afetará o património da entidade. Ao ser alterado o património líquido da entidade levará a que exista também uma alteração dos rácios da mesma, como por exemplo o endividamento, estrutura de capital e liquidez (Ramalho, 2015). Este facto leva a que a organização mostre uma realidade fictícia, que conduzirá a que os *stakeholders* tomem decisões equivocadas.

Aumento ou redução do passivo

Por vezes são utilizados mecanismos legais para que as organizações consigam reduzir o seu endividamento (Ramalho, 2015). Segundo o mesmo autor, esta situação é normal em casos onde o nível de endividamento é muito elevado, pelo que a organização prefere recorrer a gabinetes de gestão de insolvências, conseguindo perdão de parte da dívida e continuar com a atividade mesmo que sob o controlo apertado dos programas de recuperação.

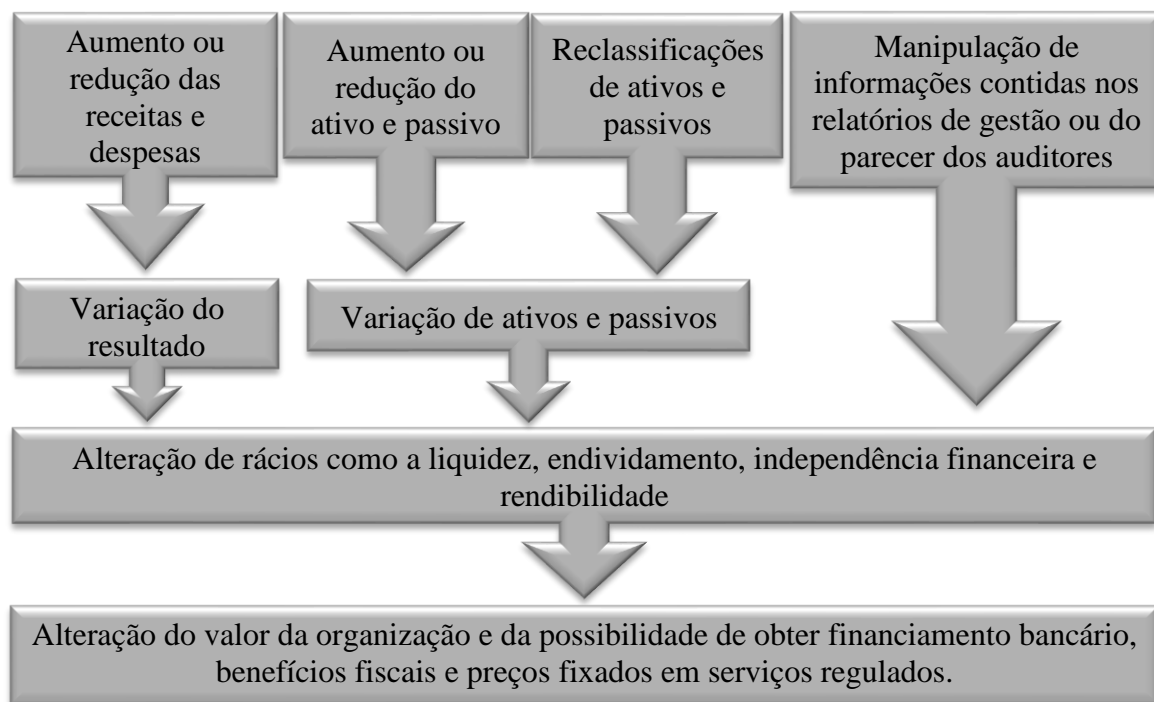
Reclassificações de ativos e passivos

A reclassificação prende-se essencialmente com o reconhecimento de ativos correntes e não correntes, e de passivos correntes e não correntes, onde poderá haver uma classificação desses ativos e passivos de forma a que, por exemplo, os rácios apresentados pela organização sejam mais benéficos para os objetivos que pretende atingir (Amat *et al.*, 1995; Cunha, 2013; Ramalho, 2015).

Manipulação de informações contidas nos relatórios de gestão ou do parecer dos auditores

Ao ocorrerem omissões ou inclusões de informação sobre as práticas contabilísticas levam a que os utilizadores das demonstrações financeiras tenham uma perceção errada da realidade da organização. Por exemplo, um parecer de auditoria que não refira reservas ou escusas de opinião conduz a um processo de tomada de decisão comprometido (Ramalho, 2015).

A Figura 1 mostra como os fatores acima discriminados afetam a realidade de uma organização.

Figura 1 - Tipos de manipulação de resultados e seus efeitos.

Fonte: Adaptado de Amat *et al* (1995, p. 9).

2.1.4. Modelos de deteção

Existem duas formas principais de manipular os resultados de uma organização de acordo com Lisboa (2017), sendo eles através de atividades reais ou *accruals* (diferimentos).

Atividades reais

Uma manipulação realizada através da alteração das atividades reais de uma organização tem impacto direto nos *cash flows* da empresa e centra-se essencialmente no aumento das vendas ao serem concedidos descontos temporários ou prazos de pagamento mais alargados; na produção de mais produtos que ficam em *stock* que levam à alteração das margens de lucro da entidade; na redução dos investimentos em publicidade e investigação e desenvolvimento, entre outras (Roychowdhury, 2006; Paulo, 2007).

O modelo apresentado de seguida permite detetar a manipulação de resultados por parte de uma entidade que utiliza atividades reais para a sua concretização.

Roychowdhury (2006)

O autor encontrou evidências de que as organizações, para tentarem evitar perdas, oferecem descontos nos preços dos seus produtos para assim aumentarem temporariamente as vendas. Isto traduz-se em superprodução momentânea e, conseqüentemente, redução dos custos das mercadorias vendidas, diminuindo drasticamente as despesas discricionárias que afetam a margem (Roychowdhury, 2006).

Para avaliar esta situação, o autor examinou os fluxos de caixa operacionais (CFO), custos de produção e despesas discricionárias, uma vez que são variáveis que tendem a capturar melhor o efeito das operações reais. O modelo proposto é apresentado abaixo (Roychowdhury, 2006, p. 13):

$$\frac{CFO_t}{A_{t-1}} = \alpha_0 + \alpha_i \left[\frac{1}{A_{t-1}} \right] + \beta_1 \left[\frac{S_t}{A_{t-1}} \right] + \beta_2 \left[\frac{\Delta S_t}{A_{t-1}} \right] + \varepsilon_t$$

Onde A_t = total de ativos no fim do período t; S_t = vendas durante o período t e $\Delta S_t = S_t - S_{t-1}$ = a variação das vendas no período t é dada pela diferença entre as vendas no ano menos as vendas no ano anterior.

O estudo ainda revela que existem fatores como a presença de dívida, as alterações de inventários e oportunidades de crescimentos que afetam a extensão e a forma como é feita a manipulação de resultados através das atividades reais (Roychowdhury, 2006).

Accruals

A manipulação de resultados pode também ser realizada através dos diferimentos, ou *accruals* como é correntemente designado.

Segundo Cunha (2013) os *accruals* podem-se subdividir em:

- Accruals não discricionários – são resultantes da atividade normal da empresa, tendo em conta a performance, estratégia, práticas do setor, fatores macroeconómicos, entre outros.
- Accruals discricionários – são resultantes de transações ou operações contabilísticas com vista a manipular os resultados.

Ao serem acelerados os reconhecimentos de rendimentos ou o diferimento de gastos, através da modificação dos métodos de depreciação ou valorização de inventários, o não reconhecimento de imparidades de clientes ou a alteração da vida útil de ativos, as empresas estão a utilizar práticas comuns de gestão dos *accruals*, embora possam existir outras (Cunha, 2013).

Os modelos de análise de manipulação de resultados através de *accruals* baseiam-se na distinção entre receita (gastos) e recebimento (pagamento), “uma vez que o resultado de uma empresa é determinado pelo momento em que a receita é gerada ou o custo incorrido, independentemente do momento do recebimento ou pagamento” (Machado, 2016, p. 20).

Ao longo do tempo foram sendo desenvolvidos modelos que ajudam a detetar se uma organização realiza ou não algum tipo de manipulação das suas contas afim de alterar a imagem das demonstrações financeiras e consequentemente a sua posição financeira. De seguida são apresentados alguns desses modelos (considerados mais relevantes pela literatura relativamente à temática).

Healy (1985)

Este estudo foi desenvolvido nos Estados Unidos da América (EUA) com o objetivo de testar a relação entre a gestão de *accruals* e decisões sobre os procedimentos contabilísticos e os incentivos dos gestores.

Healy (1985, p. 94) desenvolveu um modelo onde ACC_t (total dos *accruals*) que inclui os componentes não discricionários e discricionários ($ACC_t = NA_t + DA_t$), foi calculado do seguinte modo:

$$ACC_t = -DEP_t - XI_t * D_1 + \Delta AR_t + \Delta INV_t - \Delta AP_t - \{\Delta TP_t + D_t\} * D_2$$

Onde DEP_t = depreciação no ano t ; XI_t = outros ganhos e/ou perdas no ano t ; ΔAR_t = contas a receber no ano t menos contas a receber no ano $t - 1$; ΔINV_t = inventário no ano t menos inventário no ano $t - 1$; ΔAP_t = contas a pagar no ano t menos contas a pagar no ano $t - 1$; ΔTP_t = imposto sobre o rendimento no ano t menos imposto sobre o rendimento no ano $t - 1$; D_t = despesa de imposto de renda diferido (crédito) para o ano t ; $D_1 = 1$ se os bónus do plano de incentivos forem definidos depois dos outros ganhos e/ou perdas ou 0 se forem definidos antes dos outros ganhos e/ou perdas e $D_2 = 1$ se os bónus do plano de incentivos forem definidos depois dos impostos sobre o rendimento e 0 se forem definidos antes dos impostos sobre o rendimento.

Healy (1985) concluiu que existe uma forte relação entre os *accruals* e os incentivos recebidos, com base nos contratos dos gestores, não apenas para aumentar os bónus a serem recebidos, mas também para não perderem os bónus que costumam receber, quando os resultados estão abaixo do limite a partir do qual se adquirem os incentivos. A manipulação ocorre então com o intuito de diferir os resultados para que em anos seguintes os gestores consigam atingir as margens para obterem esses benefícios.

O estudo revela ainda que há uma grande tendência para ocorrerem mudanças voluntárias nos procedimentos contabilísticos após a adoção ou modificação dos contratos de incentivos. Ainda assim, os gestores não alteram os procedimentos contabilísticos para diminuir ou aumentar ganhos quando os limites são superiores ou inferiores ao que são vinculados nesses contratos.

DeAngelo (1986)

O autor partiu da ideia de que os gestores tendem a agir contra a ética e desenvolvem uma tendência para manipular os resultados da organização afim de influenciarem a tomada de decisões dos investidores. Neste caso essa influência reflete-se na tentativa de as entidades pagarem menos do que o valor real das ações (no mercado de capitais) aos investidores que as detêm. Assim, o estudo foca-se na análise de 64 empresas cotadas na bolsa de valores de Nova Iorque que recompraram todas as suas ações afim de tornarem o seu capital privado novamente.

DeAngelo (1986, p. 409 e 410) propôs o seguinte modelo:

$$(DA_1 - DA_0) = (ACC_1 - ACC_0) - (NA_1 - NA_0)$$

$$(NA_1 - NA_0) = (NI_1 - NI_0) - (CF_1 - CF_0)$$

Onde $(DA_1 - DA_0)$ = Média dos *accruals* discricionários; $(ACC_1 - ACC_0)$ = Média dos *accruals* totais; $(NA_1 - NA_0)$ = Média dos *accruals* não discricionários; $(NI_1 - NI_0)$ = Média do resultado líquido e $(CF_1 - CF_0)$ = Média dos *cash flows* operacionais.

O autor concluiu com o seu estudo que não há suporte empírico que sustente a hipótese de que os gestores utilizam sistematicamente *accruals* contabilísticos para subestimar a receita declarada da empresa antes do período de compra pública de ações e que a forma adequada de realizar essa avaliação é através dos *accruals* totais.

Jones (1991)

O estudo de Jones teve como objetivo verificar se as empresas beneficiavam de alívios fiscais de importação ao manipularem os resultados, diminuindo assim os resultados apresentados nas demonstrações financeiras. Para isso criou o modelo apresentado de seguida (Jones, 1991, p. 211):

$$\frac{ACC_{i,t}}{A_{i,t-1}} = \alpha_i \left[\frac{1}{A_{i,t-1}} \right] + \alpha_{1i} \left[\frac{\Delta REV_{i,t}}{A_{i,t-1}} \right] + \alpha_{2i} \left[\frac{PPE_{i,t}}{A_{i,t-1}} \right] + \varepsilon_{it}$$

Onde $ACC_{i,t}$ = *accruals* totais no ano t para a empresa i ; $\Delta REV_{i,t}$ = variação do volume de negócios do ano t relativamente ao ano anterior para a empresa i ; $PPE_{i,t}$ = ativo fixo tangível no ano t para a empresa i ; $A_{i,t-1}$ = ativo total no ano $t - 1$ para a empresa i ; ε_{it} = erro de estimativa no ano t para a empresa i ; $i = 1, \dots, N$ = índice de empresa e $t = 1, \dots, T$ = número de anos incluídos no período de estimação para a empresa i .

Os *accruals* não discricionários (NA) são calculados conforme se pode observar de seguida:

$$\frac{NA_{i,t}}{A_{i,t-1}} = \alpha^{\wedge}_i \left[\frac{1}{A_{i,t-1}} \right] + \alpha^{\wedge}_{1i} \left[\frac{\Delta REV_{i,t}}{A_{i,t-1}} \right] + \alpha_{2i} \left[\frac{PPE_{i,t}}{A_{i,t-1}} \right] + \varepsilon_{it}$$

Onde $NA_{i,t}$ = *accruals* não discricionários no ano t para a empresa i .

Os *accruals* discricionários são o resultado da diferença entre os *accruals* totais e os *accruals* não discricionários. Analisando os *accruals* discricionários o autor chegou à conclusão de que os gestores utilizam os *accruals* para conseguirem uma diminuição dos resultados apresentados, durante as análises que são realizadas pela Comissão de Comércio Internacional dos EUA, para a obtenção de alívios de importação.

Duas das limitações mais evidentes do modelo de Jones prendem-se com o facto de os modelos baseados em *accruals* não apresentarem grande poder de predição e das conclusões destes não poderem ser generalizadas (Jones, 1991). Esta informação é refutada também por outros autores como Kothari S.P, Leon, & Wasley (2005) e Marques (2008) que desenvolveram as suas análises com base no modelo de Jones (1991) e que chegaram à mesma conclusão no que toca às limitações deste.

Beneish (1997) e (1999)

Beneish, no seu estudo em 1997, fez a análise das instâncias reais da manipulação de resultados, onde apresenta um modelo para detectar esse comportamento entre as organizações que apresentam um elevado desempenho financeiro. O autor compara ainda o desempenho desse modelo com o método de *accruals*.

É feita também uma relação das empresas violadoras do GAAP (*Generally Accepted Accounting Principals* - Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites), onde se prevê que as que organizações têm mais propensão para violar os princípios contabilísticos possuem *accruals* discricionários mais relevantes que as não violadoras dos princípios, e como tal, um elevado desempenho financeiro. Sendo assim, é certo que essas empresas experienciam um retorno negativo significativo, aumentando assim a propensão de algumas dessas para a manipulação de resultados.

O modelo que suporta o estudo é o seguinte (Beneish, 1997, p. 282):

$$M_i = \beta' X_i + \bar{\epsilon}_i$$

Onde M_i = variável dicotômica onde está definido 1 para os violadores e 0 para os não violadores de GAAP; X_i = matriz de variáveis explicativas e $\bar{\epsilon}_i$ = é o vetor de média zero para resultados independentes e de distribuição normal.

Os infratores dos princípios contabilísticos são mais propensos a ter acumulações anormais de *accruals* consecutivamente ao longo do tempo incluindo no próprio ano da violação desses princípios; assim como, o desempenho nos mercados de capitais dessas empresas é bastante insatisfatório, o que poderá ter levado a uma manipulação de resultados (Beneish, 1997).

Os pontos fortes deste modelo prendem-se com o facto de fornecer uma estimativa de probabilidade da propensão para a manipulação de resultados em organizações que têm movimentações anormais de *accruals*. O facto de não fornecer uma medida de *accruals* discricionários para testar efetivamente a manipulação de resultados revela-se um aspecto negativo (Beneish, 1997).

Porém, após a realização deste primeiro estudo, e estando ciente de que apresentava aspectos a serem aprimorados, como uma forma categórica de detectar efetivamente a manipulação

de resultados, Beneish, em 1999, desenvolveu um novo estudo, tendo como base modelo anterior com ligeiras diferenças e com novas variáveis que serão apresentadas adiante.

O novo estudo visava distinguir relatórios financeiros manipulados de relatórios financeiros não manipulados por parte das organizações, sendo que essa manipulação se baseava na violação dos princípios contabilísticos geralmente aceites com o intuito de favorecer a imagem financeira da organização. Para isso o autor recorreu aos dados financeiros das entidades afim de construir variáveis que lhe permitisse capturar os efeitos da manipulação de resultados e pré-condições que poderiam determinar que uma entidade tinha a intenção de recorrer à manipulação.

O modelo é semelhante ao utilizado anteriormente utilizado, alterando o facto de M_i representar agora os manipuladores de resultados para o valor 1 e 0 em caso contrário.

As variáveis apresentadas nos estudo são:

1. Índice de recebimentos em dias;
2. Índice de margem bruta;
3. Índice da qualidade do ativo;
4. Índice do crescimento das vendas;
5. Índice de depreciação;
6. Índice de vendas e despesas gerais e administrativas;
7. Índice de alavancagem;
8. *Accruals* totais *versos* total de ativo.

Com a análise o autor conseguiu determinar que a probabilidade de manipular os resultados aumenta quando os valores a receber aumentam irregularmente, quando se apresentam margens brutas a decrescer, o índice da qualidade do ativo apresenta valores decrescentes, as vendas aparentam crescimento assim como um acréscimo de *accruals*.

Beneish (1999) comprovou que há evidência que prova que os dados alvo de manipulação são aqueles que se apresentam relevantes para a tomada de decisões dos investidores. Contudo, como todos os modelos, este também apresenta algumas limitações, como o facto de utilizar informações financeiras de empresas de capital aberto, logo não é fiável a sua utilização em empresas com características diferentes (Beneish, 1999).

Dechow & Dichev (2002)

Este estudo surgiu com uma nova forma de medir a qualidade dos *accruals* e resultados, baseando-se na observação do facto dos *accruals* sofrerem alterações ou variações consoante o reconhecimento dos fluxos de caixa ao longo do tempo para evidenciar resultados que demonstrem um melhor desempenho da organização. Os autores pretenderam, com a análise, medir a qualidade de ambos os tipos de *accruals* (discricionários e não discricionários) relacionando-os com os fluxos de caixa (*cash flows*).

Dechow & Dichev (2002) afirmaram que se os *accruals* forem baseados em suposições e estimativas erradas conduziriam a correções futuras através de novos *accruals* e consequentemente dos resultados da entidade. Esses erros de estimação resultantes de correções geram “ruído” que leva a uma redução dos benefícios que os *accruals* trazem a uma organização. Este facto desencadeia uma redução da qualidade desses e, consequentemente, dos resultados apresentados aos *stakeholders*.

O modelo desenvolvido para o estudo é o seguinte (Dechow & Dichev, 2002, p. 40):

$$\Delta WC_t = \beta_0 + \beta_1 * CFO_{t-1} + \beta_2 * CFO_t + \beta_3 * CFO_{t+1} + \varepsilon_t$$

Onde ΔWC_t = *working capital* no ano t e *CFO* = *cash flow* operacional.

Os autores verificam que a qualidade dos *accruals* está intimamente ligada às características da empresa e do setor onde a mesma está inserida. O seu estudo ainda evidenciou que a qualidade dos *accruals* está negativamente relacionada com a sua dimensão, a duração do ciclo operacional, a incidência das perdas, o desvio padrão das vendas, *cash flows*, *accruals* e resultados, sendo que está diretamente relacionado com a dimensão da empresa. Sendo assim, os resultados sugerem que estas características observáveis podem ser utilizadas como um instrumento de determinação da qualidade dos *accruals*.

Ao ser explorada a relação entre a métrica da qualidade dos *accruals* com a consistência dos resultados os autores puderam verificar que a qualidade e a quantidade de *accruals* estão relacionados e explicam os resultados apresentados, sendo a qualidade o fator mais determinante (Dechow & Dichev, 2002).

Contudo o estudo, como todos os outros apresenta algumas limitações, como o facto de não distinguir erros intencionais de não intencionais, assim como, o facto de não fornecer uma

perceção sobre o momento exato em que foram processados *accruals* referentes aos *cash flows* (Dechow & Dichev, 2002).

Kothari S.P, Leon, & Wasley (2005)

O objetivo dos autores com o estudo foi verificar se uma abordagem sobre a estimativa do desempenho dos *accruals* discricionários é específica e forte. Assim, os autores examinaram as propriedades dos ajustes dos *accruals* discricionários e os impactos que poderão ter na performance de uma empresa que pratica esses tipos de diferimentos, onde o desempenho é baseado no retorno dos ativos e participações do setor.

Para tal propuseram uma adaptação ao modelo de Jones (1991) que é descrito de seguida (Kothari S.P *et al.*, 2005, p. 14):

$$\frac{ACC_{i,t}}{A_{i,t-1}} = \alpha_0 + \alpha_i \left[\frac{1}{A_{i,t-1}} \right] + \alpha_2 \left[\frac{\Delta REV_{i,t}}{A_{i,t-1}} \right] + \alpha_3 \left[\frac{PPE_{i,t}}{A_{i,t-1}} \right] + \alpha_4 \left[\frac{ROA_{i,t-1}}{A_{i,t-1}} \right] + \varepsilon_{it}$$

Onde $ACC_{i,t}$ = *accruals* totais no ano t para a empresa i ; $\Delta REV_{i,t}$ = variação do volume de vendas do ano t relativamente ao ano anterior para a empresa i ; $PPE_{i,t}$ = ativo fixo tangível no ano t para a empresa i ; $ROA_{i,t-1}$ = rendibilidade dos ativos no período $t - 1$; $A_{i,t-1}$ = ativo total no ano $t - 1$ para a empresa i ; ε_{it} = erro de estimativa no ano t para a empresa i ; $i = 1, \dots, N$ = índice de empresa e $t = 1, \dots, T$ = número de anos incluídos no período de estimação para a empresa i .

A forma de calcular os *accruals* não discricionários e discricionários é similar à apresentada no modelo de Jones (1991) que é o modelo base.

Sendo o primeiro estudo a documentar a especificidade do poder dos *accruals* discricionários baseados no desempenho de uma entidade através de uma grande variedade de dados contabilísticos recolhidos da mesma, os autores apresentam resultados que sugerem que a correspondência do desempenho é crucial para projetar testes de manipulação de resultados fidedignos.

Embora o estudo apresente vantagens face aos anteriores, também apresenta limitações uma vez que são ignoradas as consequências dos erros relacionados com a estimação dos *accruals* totais, logo incluindo também os *accruals* discricionários. Esses erros além de reduzirem a certeza do modelo, podem também levar a que haja uma conclusão errada sobre se os resultados da organização estão ou não a ser manipulados (Kothari S.P *et al.*, 2005).

2.2.Municípios Portugueses

Para entender os municípios portugueses irão ser relatados de seguida alguns conceitos e características, serão explicados alguns fatores que determinam a gestão realizada pelos intervenientes (políticos e não só) que compõem o poder governativo dos municípios e administram as contas públicas. Será ainda analisado o conceito de transparência nos municípios portugueses e referidos alguns estudos já desenvolvidos sobre o setor público.

2.2.1. Conceitos e Características

A história da constituição dos municípios portugueses tal como os conhecemos atualmente remonta ao século XIX, segundo Catroga (2004) e Rocha & Silva (2017). Na Constituição de 1822 já era descrito no artigo 219º que “haverá Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público”. Quando à administração municipal, o artigo 220º previa a eleição anual de vereadores “pela forma direta à pluralidade relativa de votos em escrutínio secreto e assembleia pública”. Eram atribuídos os poderes descritos no artigo 223º aos municípios, sendo eles o “fazer posturas ou leis municipais”, “promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública e geralmente todas as comodidades do concelho”, “cuidar das escolas de primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação (...) e bem assim os hospitais, casas dos expostos e outros estabelecimentos de beneficência (...)”, “tratar das obras particulares dos Concelhos e do reparo das públicas (...)” e “cobrar e despender os rendimentos do Concelho (...)” (Rocha & Silva, 2017, p. 172).

Todos os cidadão nacionais, de acordo com o artigo 13º da Constituição da República Portuguesa (1976) “têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”, assim como “ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever”. Este conceito levou a que fossem criadas divisões municipais, iniciadas pela Revolução Francesa, para assim melhor garantir que todos os cidadão tinham acesso à igualdade de direitos (Rocha & Silva, 2017).

Sendo assim, e como dita o artigo 235º da Constituição da República Portuguesa (1976) o “Estado compreende a existência de autarquias locais” que “são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. O artigo seguinte revela que no continente as “autarquias locais são

as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”, sendo que as regiões autónomas dos Açores e da Madeira apenas “compreendem freguesias e municípios”.

No que toca aos municípios, e segundo o artigo 250º da Constituição da República Portuguesa (1976) “os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal”. Segundo o artigo 252º da Constituição da República Portuguesa, 1976, “a câmara municipal é o órgão executivo colegial do município”.

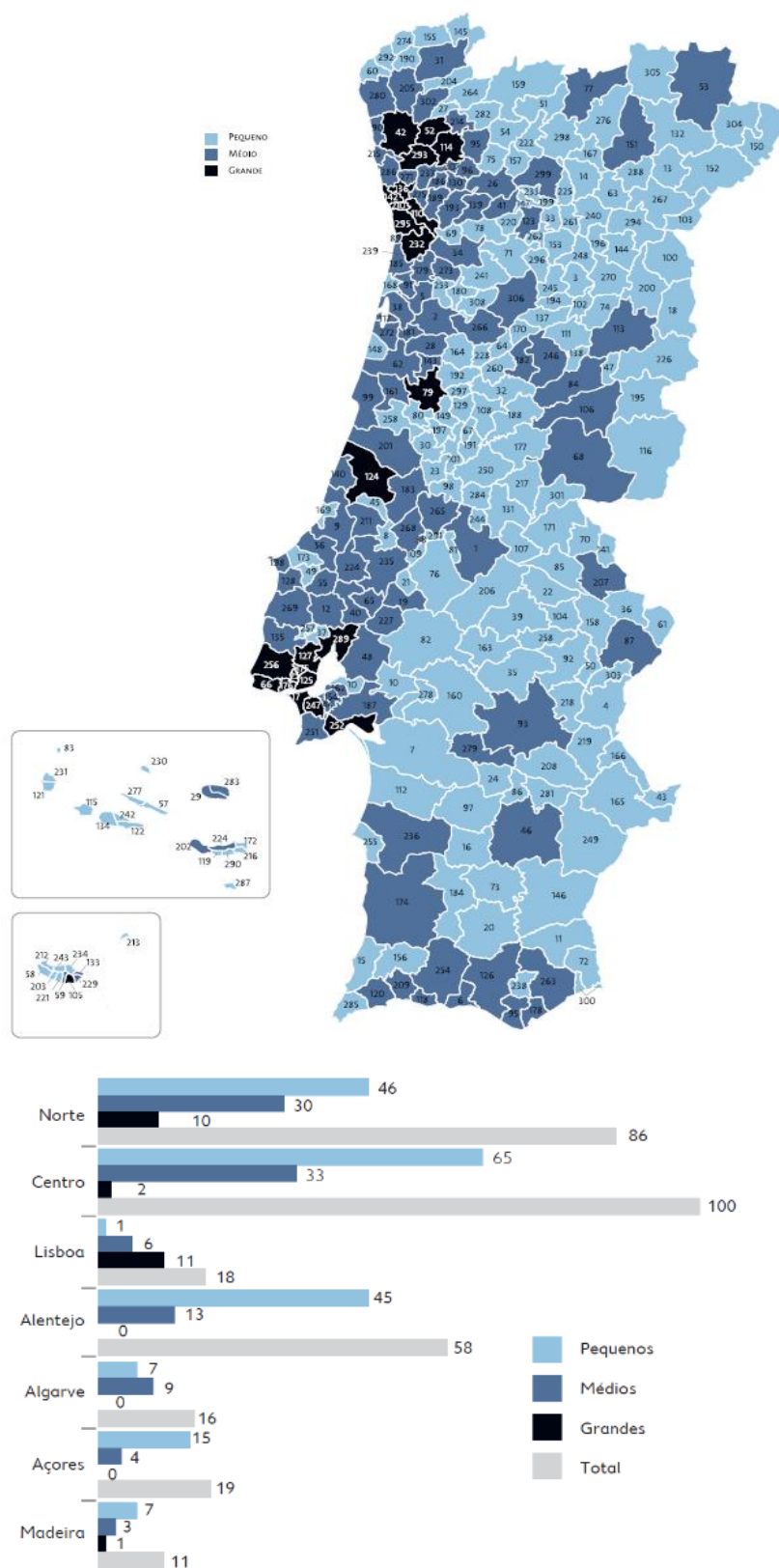
Atualmente, segundo o n.º 1 do artigo 23º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro “Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias” e tem as atribuições descritas no n.º 2 do mesmo artigo, sendo elas o equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e a cooperação externa.

Hoje em dia existem, segundo Carvalho, Fernandes, & Camões (2018), 308 municípios em Portugal, sendo 278 dos quais no Continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Segundo os mesmos autores, os municípios podem ser subdivididos em 3 grandes grupos de acordo com a população em número de habitantes:

- Municípios Pequenos – inferior ou igual a 20 000 habitantes;
- Municípios Médios – superior a 20 000 habitantes e inferior ou igual a 100 000 habitantes;
- Municípios Grandes – superior a 100 000 habitantes.

Na Figura 2 é possível ter uma noção mais abrangente da localização e dimensão dos municípios portugueses.

Figura 2 - Localização e dimensão dos municípios portugueses



Fonte: Carvalho *et al.* (2018, p. 23 e 24).

No final de 2017 existiam 186 municípios pequenos, 98 município médios e 24 municípios grandes, sendo o maior Lisboa com 506.088 habitantes e o menor o Corvo com apenas 462 habitantes (Carvalho *et al.*, 2018; PORDATA, 2019).

2.2.2. Gestão dos Municípios

No Novo Código do Procedimento Administrativo (2015) estão estabelecidos vários princípios que devem ser tidos em conta na atividade administrativa. O princípio da legalidade dita que “os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites e poderes que lhes foram conferidos” descrito no n.º 1 do artigo 3º. No artigo 4º é referido que segundo o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, os órgãos da Administração Pública devem prosseguir o interesse público, “no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

Seguidamente, desde o artigo 5º até ao artigo 19º do Novo Código do Procedimento Administrativo (2015) são enunciados, além dos referidos anteriormente, diversos princípios importantes para o desempenho da atividade administrativa, sendo eles o princípio da boa administração, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da razoabilidade, da imparcialidade, da boa-fé, da colaboração com os particulares, da participação, da decisão, aplicáveis à administração eletrónica, da gratuidade, da responsabilidade, da administração aberta, da proteção dos dados pessoais e da cooperação leal com a União Europeia.

Os princípios referidos em cima são de extrema importância para que todos os envolvidos as autarquias locais possam desempenhar as suas funções com rigor, ética e idoneidade até porque no artigo 33º, da alínea a) até à alínea ccc) da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, são descritas as competências da câmara municipal, sendo entre elas “elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões; executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações”.

Na Constituição da República Portuguesa (1976) no n.º 2 do artigo 238º refere que as autarquias locais possuem património e finanças próprias, que o regime das finanças locais é estabelecido por lei e “visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”. É dito

ainda, no n.º 3 do mesmo artigo, que “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”.

O artigo 254º da Constituição da República Portuguesa (1976) refere que “os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos diretos”, e que “os municípios dispõem de receitas tributárias próprias, nos termos da lei”, sendo assim importante analisar um pouco a lei que regula as finanças das autarquias locais.

No capítulo II do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013) são descritos vários princípios fundamentais que são igualmente importantes para a gestão dos municípios, sendo eles o princípio da legalidade, da estabilidade orçamental, da autonomia financeira, da transparência, da solidariedade nacional recíproca, da equidade intergeracional, anualidade e plurianualidade, da unidade e universalidade, da não consignação, da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado, da tutela inspetiva.

Um dos princípios referidos nesse capítulo, que importa destacar para uma maior perceção de como são geridas as finanças locais, é o **princípio da estabilidade orçamental**, que no seu n.º1 refere que “as autarquias locais estão sujeitas, na aprovação e execução dos seus orçamentos, ao princípio da estabilidade”, sendo que no n.º 2 esclarece que “a estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas”.

O **princípio da autonomia financeira** revela, e à semelhança do que é referido na Constituição da República Portuguesa (1976), que as “autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos” e que os seus órgão têm o poder de “elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas; gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto; exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos; liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas; ordenar e processar as despesas legalmente

autorizadas; e aceder ao crédito, nas situações previstas na lei” (artigo 6º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, 2013).

Posto isto, entramos na definição de despesas e receitas que constituem os orçamentos dos municípios. No que toca às despesas a Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, 2012, é bastante clara quando refere no seu artigo 5º, n.º 1, que “os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis”. É dito ainda no seu artigo 9º, n.º 1, que os pagamentos por parte de um organismo público só podem ser realizados quando os compromissos são assumidos “em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei, em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas e após o fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições”.

As receitas podem ser distinguidas em dois grupos segundo Rocha & Silva (2017):

- Ordinárias - quando criadas pelo organismo local ou que têm como base uma atuação dessa entidade. Como exemplo temos o imposto municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), o imposto único de circulação (IUC), a derrama (imposto que pode ser lançado sobre os lucros de entidades sitas no município), e provenientes de cobrança de taxas através do serviço público, utilização do domínio público ou levantamento de obstáculo jurídico (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, 2013; Rocha & Silva, 2017).
- Derivadas- originárias através de transferências do orçamento do Estado Central.

Pelo **princípio da solidariedade nacional recíproca** descrito no n.º 8 do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013) “o Estado e as autarquias locais estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais”.

Sendo assim, justifica-se o facto dos municípios receberem transferências do Orçamento do Estado que são determinadas afim de contribuir para a equidade entre municípios através do artigo 25º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013) que refere que “a repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical” é obtida através da participação variável do impostos sobre o rendimento das pessoas singulares

(IRS), na receita do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), Fundo Geral Municipal (FGM), Fundo de Coesão Municipal (FCM), Fundo Social Municipal (FSM) e Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD).

Segundo Rocha & Silva (2017), o orçamento municipal é um instrumento normativo que realiza uma previsão das receitas e das despesas para o ano financeiro. Alguns dos princípios orçamentais a ter em conta são a exclusividade, unidade, universalidade, especificação, anualidade, não compensação, não consignação e equilíbrio (Rocha & Silva, 2017).

No capítulo IV do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013) são discriminadas as regras da elaboração de um orçamento. No artigo 40º e seguintes são descritas as características importantes na elaboração do orçamento, dentro das quais são também explicadas as regras cima referidas pelos autores, como a importância do **equilíbrio orçamental** onde se diz que "os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas"; a periodicidade com que é realizado "os orçamentos das autarquias locais são anuais"; aquilo que compreendem "os orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais compreendem todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos e serviços sem autonomia financeira"; bem como aquilo que não é permitido salvo algumas exceções "não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas".

Estas são algumas das regras a ter em conta na elaboração de um orçamento por parte de entidades públicas, neste caso os municípios portugueses.

2.2.3. Transparência

A transparência da gestão dos municípios financeiros tem vindo a ser estudada por uma associação de utilidade pública sem fins lucrativos chamada Transparência e Integridade, que é a representante portuguesa da *Transparency International* (rede global anticorrupção presente em mais de 100 países) (Transparência e Integridade, 2019b).

Esta entidade tem vindo a desenvolver já ao longo de cinco anos o Índice de Transparência Municipal (ITM) que tem uma metodologia "sólida, validada pela academia, através da publicação em revistas científicas conceituadas a nível internacional e pela intensa produção

académica” (Transparência e Integridade, 2019a). Em 2018 este relatório não foi desenvolvido uma vez que está a ser alvo de melhorias (Transparência e Integridade, 2019a).

Figura 3 – Logótipo da entidade Transparência e Integridade e do ITM 2017



Fonte: Transparência e Integridade (2019a).

O ITM tem como objetivo dar ao cidadão e aos investidores o poder de aferir o grau de transparência do seu município através de uma “análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos *websites* das Câmaras Municipais” (Transparência e Integridade, 2019a).

Esta entidade entende por transparência “providenciar informação relevante, fidedigna, atempada, inteligível e de fácil acesso sobre formato, desempenho e gestão do bem público”, no entanto não mede a acessibilidade da informação, a inteligibilidade da informação, a qualidade da informação nem a corrupção (Andrade & Batalha, 2017).

Segundo o relatório desenvolvido para o ano de 2017, o ITM compreende 76 indicadores agrupados em sete dimensões, sendo elas a informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município; plano e relatórios; impostos, taxas, tarifas, preços e regulamentos; relação com a sociedade; transparência na contratação pública; transparência económico-financeira e transparência na área do urbanismo (Andrade & Batalha, 2017).

Estes indicadores vão de encontro a um dos princípios descritos no artigo 7º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013) o **princípio da transparência**, que “se traduz num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira”, daí a importância deste tipo de análises, que têm vindo a ser feitas afim de garantir que os contributos dos cidadãos para as finanças locais e nacionais estão a ser bem geridos.

Assim, e para medir o desempenho dos municípios no ITM a entidade Transparência e Integridade desenvolveu a Tabela 1 - Medição do desempenho no ITM.

Tabela 1 - Medição do desempenho no ITM

Resultado	Nível	Desempenho	Score
Bom	I	Toda a informação é disponibilizada.	100
	II	Toda a informação “determinante” e mais de 50% da “importante”.	93
	III	Toda a informação “determinante” e entre 25% a 50% da informação “importante”.	86
	IV	Toda a informação “determinante” e menos de 25% da informação “importante”.	79
	V	Mais de 50% da informação “determinante” e mais de 50% da informação “importante”.	71
	VI	Mais de 50% da informação “determinante” e entre 25% a 50% da “importante”.	64
Aceitável	VII	Mais de 50% da informação “determinante” e menos de 25% da informação “importante”.	57
	VIII	Entre 25% a 50% da informação “determinante” e mais de 50% da informação “importante”.	50
	IX	Entre 25% a 50% da informação “determinante” e 25% a 50% da informação “importante”.	43
	X	Entre 25% a 50% da informação “determinante” e menos de 25% da informação “importante”.	36
Insuficiente	XI	Menos de 25% da informação “determinante” e mais de 50% da informação “importante”.	29
	XII	Menos de 25% da informação “determinante” e 25% a 50% da informação “importante”.	21
	XIII	Menos de 25% da informação “determinante” e 10% a 25% da informação “importante”.	14
	XIV	Menos de 25% da informação “determinante”, e menos de 10% da informação “importante”.	7
	XV	Nenhuma informação é disponibilizada.	0

Fonte: Andrade & Batalha (2017, p. 11).

2.3. Manipulação de Resultados vs. Municípios Portugueses

A análise sobre a manipulação de resultados tem vindo a desenvolver-se abrangendo diversos setores da economia, principalmente no setor privado, em contexto empresarial. Esta tendência tem levado a que cada vez mais investigadores alargassem os seus horizontes e comesçassem também a focar-se no setor público.

A manipulação de resultados no setor público surge no âmbito de critérios objetivos e subjetivos para mensuração da eficiência, do crescimento da despesa pública, da ineficiência governamental e da relação de agência nos contratos (Santos, Machado, & Scarpin, 2013).

Apesar se existirem ainda poucos estudos, comparativamente com o setor privado, que façam a ponte entre a manipulação de resultados e o setor público, mais especificamente os municípios portugueses, segue-se a apresentação de alguns trabalhos relevantes para a dissertação que está a ser desenvolvida.

Stalebrink (2007)

O autor analisou se os municípios suecos utilizam a mensuração contabilística, nomeadamente através das depreciações e de reduções de resultados, para manipular o desempenho financeiro. Para tal o autor considerou uma variável dummy que assume o valor um quando o resultado antes de depreciações é suficiente para absorver as alterações dos *accruals* (foi assumido 5% do total dos ativos), e zero caso contrário. Como variáveis de controlo o autor considerou o endividamento, alteração na administração, dimensão populacional do município, total do ativo no ano anterior.

Analisando 288 municípios suecos para o período temporal de 2000 a 2004, Stalebrink (2007) concluiu que os municípios suecos tendem a aumentar os acréscimos discricionários se estes puderem ser absorvidos por outros excedentes financeiros, principalmente quando os défices são mais elevados, embora à medida que baixam os níveis de excedentes estes municípios tornam-se menos propensos a aumentar o valor desses acréscimos.

Stalebrink (2007) revela assim a presença de um comportamento de *big-bath* nos municípios suecos, ou seja, se os gestores dos municípios suecos detetarem que as contas públicas apresentam alguns excedentes financeiros, embora não suficiente para colmatar o défice excessivo, tendem a aumentar ainda mais esses excedentes, através das depreciações e

redução de resultados, para assim obter o resultado esperado que é apresentar resultados financeiros equilibrados.

Kido, Petacchi, & Weber (2012)

Kido *et al.* (2012) desenvolveram um estudo para verificar se as eleições afetam a contabilidade dos governos estatais dos E.U.A. no período temporal de 2000 a 2008. Os autores utilizaram dados financeiros para identificar quais as rubricas contabilísticas suscetíveis de permitir manipulação de resultados com o objetivo de levar a uma reeleição daquele governo estadual. Foram ainda incluídas informações sobre a responsabilidade associadas a ausências remuneradas; responsabilidades por pensões não financiadas, folhas de pagamento do Estado, eleições, auditores, controladores e outras variáveis de controlo. O modelo desenvolvido foi o seguinte:

$$\Delta CA_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta FTPayroll_{i,t} + \alpha_2 Policy_{i,t} + \alpha_3 UnexpectedComp_{i,t} + \alpha_4 GrowthGDP_{i,t} + \alpha_5 LogTA_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Onde $\Delta CA_{i,t}$ = mudança anual nas ausências remuneradas do governo primário dimensionadas de acordo com o total de ativos do governo primário; $\Delta FTPayroll_{i,t}$ = mudança anual na média mensal do salário base para funcionários estaduais em tempo integral dimensionadas pelo ativo total do governo primário; $Policy_{i,t}$ = é uma variável *dummy* que apresenta valor 1 se o governo utiliza folgas ou reformas antecipadas para reduzir as brechas orçamentais; $UnexpectedComp_{i,t}$ = resíduo de uma regressão da mudança anual de pagamentos em tempo integral por parte do governo ($\Delta FTPayroll_{i,t}$) sobre a alteração no número de funcionários em tempo integral (ambos dimensionados pelos ativos totais do governo primário); $GrowthGDP_{i,t}$ = crescimento do produto interno bruto *per capita* do governo; $LogTA_{i,t}$ = é o registro dos ativos totais do governo primário; i = representa o governo estadual e t = representa o ano.

Os autores Kido *et al.* (2012) puderam afirmar que a responsabilidade por faltas remuneradas tende a aumentar quando o valor da folha de pagamento do funcionário do governo estadual aumenta e o saldo da conta tende a diminuir quando esse tem políticas que reduzem os benefícios dos empregados. Verificaram ainda que a componente discricionária da mudança nas ausências remuneradas é menor no ano fiscal antes de um governador ser eleito.

Os resultados comprovam também que os governos estaduais utilizam *accruals* discricionários para reduzir os saldos das rubricas do passivo antes de uma eleição com o

objetivo de apresentar demonstrações financeiras mais saudáveis ao público. A manipulação das ausências é maior em governos que esperam ter piores resultados financeiros e em governos que têm requisitos mais restritos de equilíbrio orçamental.

Por fim, Kido *et al.* (2012) concluíram que os governos estaduais são menos propensos a recorrer a *accruals* discricionários em anos eleitorais em que têm controladores ou auditores independentes.

Ferreira, Carvalho, & Pinho (2013)

Ferreira *et al.* (2013) pretenderam determinar se os políticos são motivados a manipular as contas públicas para que os resultados sejam positivos, mas próximos de zero, se a competição político-partidária é um fator determinante na gestão dos resultados próximos de zero e se os envolvidos na gestão das contas públicas utilizam *accruals* discricionários na manipulação dos resultados.

Para determinar a existência de manipulação de resultados os autores utilizaram como referência o modelo de Jones (1991) que foi aplicado aos municípios portugueses entre 2002 e 2008.

Os resultados evidenciaram que os políticos manipulam os resultados, através dos *accruals* discricionários, com intuito de evitar apresentar resultados negativos e possibilitar reportar resultados positivos próximos de zero. Segundo os autores, os resultados sustentam a hipótese de que os gestores das contas públicas realizam tais práticas com objetivos eleitoralistas, pretendendo divulgar ganhos que não serão interpretados pelos cidadãos, grupos de interesse ou partidos políticos como excessivos, demonstrando que os recursos públicos são geridos de acordo com os princípios económicos e de eficiência.

Os autores ainda verificaram que, no período pós-eleitoral, a motivação para a manipulação de resultados é menor, o que revela que os políticos se sentem motivados a gerir os resultados com o intuito de demonstrar o elevado nível de competência com o objetivo de serem reeleitos.

Santos, Machado, & Sharpin (2013)

Santos *et al.* (2013) analisaram 277 municípios do estado brasileiro de Santa Catarina, no período de 2005 a 2008, com o objetivo de identificar se os municípios gerem os resultados

com base nas outras receitas e despesas correntes (diferimentos ativos e passivos) de forma a garantirem o princípio do equilíbrio.

Os autores definiram dois modelos de regressão múltipla (Santos *et al.*, 2013, p. 30):

$$OTREC_{it} = \alpha_i + \alpha_{1i} + \alpha_2 VAREO_{it} + \alpha_3 PASRE_{it} + \alpha_4 IMOBI_{it} + \alpha_5 DENPO_{it} + \alpha_6 ANOEL_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$OTDEC_{it} = \beta_i + \beta_{1i} + \beta_2 VAREO_{it} + \beta_3 PASRE_{it} + \beta_4 IMOBI_{it} + \beta_5 DENPO_{it} + \beta_6 ANOEL_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde $OTREC_{it}$ = outras receitas correntes do município i no ano t ; $OTDEC_{it}$ = outras despesas correntes do município i o ano t ; $VAREO_{it}$ = variação do resultado orçamentado do município i no ano t ; $PASRE_{it}$ = passivo financeiro e passivo não financeiro do município i no ano t ; $IMOBI_{it}$ = imobilizado do município i no ano t ; $DENPO_{it}$ = densidade populacional do município i no ano t e $ANOEL_{it}$ = variável *dummy* referente ao ano eleitoral onde 1 diz respeito a ano eleitoral e 0 a ano não eleitoral.

Os resultados provam que os municípios manipulam resultados afim de atingir o princípio do equilíbrio, o passivo real possui uma relação positiva com as outras receitas e despesas, indicando que os municípios apresentaram muitas contas a pagar, principalmente a fornecedores, encargos com pessoal e financiamentos contraídos ao longo do período em análise. Já o imobilizado apresenta uma relação positiva com as outras despesas correntes e negativa com as outras receitas correntes, o que revela que possivelmente foram aplicados recursos de outras receitas correntes na aquisição de imobilizado.

Os autores concluem ainda que a densidade populacional e o ano eleitoral são fatores institucional e político-ideológico, respetivamente, e que levam ao aumento tanto das outras receitas correntes como das outras despesas correntes. O primeiro por haver maior entrada de valores através de impostos, multas e juros e saída de valores relacionados com pagamento de “diárias” civil e militar e aquisição de material de consumo, e o segundo porque os políticos pretendem financiar a campanha política.

Martins & Correia (2015)

Martins & Correia (2015) realizaram um estudo sobre os determinante dos desvios orçamentais nos municípios portugueses, analisando para tal 278 municípios de Portugal Continental, no período de 2010 a 2012.

Os autores basearam-se nos objetivos orçamentais assumidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento e na nova Lei das Finanças Locais que reforça o princípio da solidariedade nacional recíproca entre o Governo e as autarquias locais, assim como estabelece também princípios relevantes para regular o endividamento das autarquias (Martins & Correia, 2015).

Para a sua análise determinaram três tipos centrais de desvios sendo eles o “Desvio da receita total (DRT)” determinado pela receita total líquida menos a receita total prevista, o “Desvio da despesa total (DDT)” que à semelhança do anterior é obtido através da diferença entre a despesa total realizada e a despesa total prevista, e por fim o “Desvio do saldo orçamental global (DSOg)” sendo que corresponde ao saldo orçamental global ou efetivo observado menos o saldo orçamental global previsto, possa embora acrescentar através do descrito pelos autores que “o saldo orçamental global corresponde à diferença entre a receita total e a despesa total, menos os ativos e passivos financeiros relativos à receita e mais os ativos e passivos financeiros relativos à despesa” (Martins & Correia, 2015, p. 48).

Como os municípios comportam distintas dimensões em termos de população, foi definido por Martins & Correia (2015) que apresentariam os valores *per capita*, investigando assim o enviesamento das previsões da receita total, despesa total e saldo orçamental global.

Os autores agruparam as variáveis explicativas em 4 grupos, a saber:

- Variáveis económicas - variável explicada desfasada, variação prevista da receita total, variação prevista da despesa total, desvios da receita total, receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas, desvio das receitas próprias, desvios das transferências de capital, desvios das transferências correntes, desvios dos impostos diretos, desvios na aquisição de bens de capital, desvios na aquisição de bens e serviços, desvios nas despesas com pessoal e saldo orçamental global observado desfasado um período;
- Variáveis políticas - presidente de direita, tipo de governo, limitação de mandatos, partilha de ideologia e eleições legislativas;
- Variáveis institucionais - excesso de endividamento líquido, municípios sancionados, saldo orçamental corrente observado negativo;
- Outras variáveis – litoral, índice per capita do poder de compra, municípios muito pequenos, municípios pequenos, municípios grandes, sendo que neste último grupo

estão ainda incluídas a densidade populacional, localização dos municípios entre outras.

Com esta análise os autores chegaram à conclusão de que 191 dos 278 municípios de Portugal Continental apresentavam um volume de despesas realizadas superior ao volume de receitas líquidas e que o nível de endividamento líquido era excessivo em 56 municípios.

Verificaram ainda que 1) os desvios orçamentais resultam de previsões otimistas da receita e de inércia na execução da despesa; 2) os desvios negativos da receita total são maiores quando aumentam as receitas próprias líquidas em percentagem das receitas totais líquidas; 3) os desvios negativos da receita total e do saldo orçamental global são maiores quando existem défices orçamentais à data da elaboração das previsões; 4) em ano de eleições legislativas (2011) os desvios negativos da despesa foram menores e os desvios negativos do saldo orçamental foram maiores; 5) o não cumprimento dos limites de endividamento líquido do município e do princípio do equilíbrio traduzem-se em maiores desvios negativos do saldo orçamental global; 6) quanto maior o poder de compra menos enviesadas são as previsões da receita e da despesa e em municípios muito pequenos existem maiores desvios negativos da receita e da despesa total e menores desvios negativos do saldo orçamental (Martins & Correia, 2015).

Rahman, Rahman, Azhar, Omar, & Said (2015)

Rahman *et al.* (2015) visaram desenvolver medidas para o prémio de melhores práticas de gestão contabilística para organizações do setor público afim de melhorar o índice de perceção de corrupção da Malásia, reconhecendo as organizações que adotam as melhores práticas de gestão contabilística, criando mais valor e atingindo a excelência operacional.

Para concretizarem o objetivo do estudo, os autores adotaram uma abordagem quantitativa e qualitativa através de questionários a funcionários governamentais de diferentes níveis afim de identificar as respostas dadas, analisando potenciais más condutas ou até corrupção e entrevistas semiestruturadas a membros das principais partes interessadas de regulação do setor.

Os resultados evidenciam que os gestores das contas públicas utilizam a informação das provisões contabilísticas para eles próprios tomarem decisões mais informadas dentro da organização. Verificaram ainda que a apresentação de informação em maior escala às

entidades que analisam o setor público é uma vantagem pelo que os organismos públicos devem ser encorajados a revelar os seus resultados e processos operacionais (Rahman *et al.*, 2015).

Beck *et al.* (2016)

Beck *et al.* (2016) tentam dar a entender se os municípios utilizam relatórios financeiros oportunistas para atingir o equilíbrio em cada conjunto de demonstrações financeiras através de três métodos como: a agregação discricionária, acréscimos específicos e transferências gerais de fundos. Para tal os autores analisaram 200 cidades californianas nos E.U.A. num período temporal de 5 anos (2009 a 2013).

Adaptando o modelo proposto por Kido, *et al.* (2012), Beck *et al.* (2016) concluíram que os indicadores de renda líquida têm relevância para os administradores municipais, sugerindo que estes tendem a concentrar-se em alcançar certos níveis de lucro líquido, utilizando relatórios financeiros oportunistas.

Verificaram ainda que isso acontece de forma proporcional, devido a pressões multidimensionais inerentes à participação no mercado de crédito. Municípios altamente alavancados em relação à dívida utilizam acréscimos específicos de forma mais agressiva e agregam *accruals* de forma menos agressiva afim de se aproximarem de uma receita de *breakeven* (ponto de equilíbrio entre receitas e despesas).

Beck *et al.* (2016) afirmam ainda que existe possibilidade de os gestores destes municípios californianos utilizarem menos táticas simples de manipulação como transferir recursos entre fundos uma vez que os analistas do mercado de crédito são consumidores bastante atentos das demonstrações financeiras e poderiam detetar tais métodos.

Pellicer, Hodges, & Marti (2016)

O estudo desenvolvido pelos autores Pellicer *et al.* (2016) teve como principal intuito analisar se os municípios ingleses manipulam os resultados, se algumas das características financeiras como um défice próximo de zero e a alavancagem incentivam a manipulação de resultados e quais os métodos utilizados pelos intervenientes nessa manipulação. Para tal foram analisados 335 municípios de Inglaterra no período temporal de 2009 e de 2010 (os autores referiram a falta de dados para uma análise mais alargada).

Para determinarem a manipulação de resultados os autores calcularam os *accruals* discricionários utilizando um modelo adaptado de Jones (1991). Os resultados obtidos confirmam que os municípios ingleses adotam práticas de manipulação de resultados, sendo que são utilizadas, normalmente, as depreciações para atingir excedentes/défices anuais próximos de zero. Por fim, os autores verificaram que os municípios mais alavancados apresentam escolhas contabilísticas mais conservadoras, ou seja, os municípios ingleses com uma alavancagem menor (maior) usam mais políticas contabilísticas crescentes (decrescentes) de rendimentos, sugerindo que reconhecem as despesas nos resultados mais rapidamente do que o que acontece com as receitas.

Hodges (2017)

Hodges (2017) realizaram uma revisão de literatura sobre a temática de contabilidade criativa no setor público. Segundo o autor esta temática é um desafio para os investigadores no que diz respeito ao acesso aos dados, à capacidade de determinação da existência de manipulação nas informações financeiras e no que toca às razões que promovem tais práticas.

Hodges (2017, p. 2) afirma que os “políticos, formuladores de políticas e gestores, em alguns casos, serão as mesmas pessoas que promoveram a contabilidade criativa no setor público e desejam evitar sua divulgação”. Conclui também que a diferença entre fraude e manipulação de resultados é muito difícil de estabelecer dado que ambas visam enganar os utilizadores das informações financeiras.

O autor define duas visões: *Broad View* que é a “tentativa de manipular informações contabilísticas, no contexto do setor público, para influenciar os *stakeholders*” e a *Narrow View* que é a “contabilidade criativa no setor público no contexto específico das demonstrações financeiras publicadas e concentra-se na mensuração e apresentação do desempenho financeiro (excedente ou défice) e o reconhecimento e mensuração da dívida” (Hodges, 2017, p. 3).

O autor refere que os estados membros da zona do euro devem evitar défices acima de 3% do PIB e limitar os empréstimos a não mais de 60% do PIB, nos termos do Pacote de Estabilidade e Crescimento. Indica ainda que, visto que se pretende que no setor público exista equilíbrio financeiro tendem-se a evitar os grandes défices, mas também os excedentes. Segundo o autor, se ocorrerem "grandes excedentes também pode originar

críticas, alegando que uma entidade do setor público não é criada para maximizar retornos financeiros, e que esse grande excedente sugere que os impostos, taxas ou preços que cobra são excessivos para seus propósitos" (Hodges, 2017, p. 4). Por fim, o autor chama a atenção para o efeito das eleições na manipulação de resultados.

Com esta revisão de literatura o autor chegou à conclusão de que a contabilidade criativa no setor público existe há muito tempo e é improvável que desapareça e os esforços que têm havido para controlar e supervisionar os governos nacionais, regionais e organismos públicos tornam a contabilidade criativa ainda mais apelativa, em particular se os objetivos financeiros chave foram definidos como parte dos regimes de supervisão (Hodges, 2017).

Lama & Dargenidou (2017)

Lama & Dargenidou (2017) analisaram como os municípios espanhóis se comportam relativamente à condicionante da existência dos excedentes não financeiros ou à proibição do défice não financeiro durante o período temporal de 2009 a 2013, contendo uma amostra final de 952 observações (622 subsidiárias não-consolidadas e 330 subsidiárias consolidadas).

Para detetarem manipulação de resultados os autores utilizam o modelo de Roychowdhury (2006). Observaram os gastos discricionários anormalmente baixos decorrentes da manipulação das atividades reais.

Os autores encontraram evidências de que os municípios espanhóis direcionam as suas subsidiárias consolidadas para a prática da manipulação de resultados através das atividades reais com o intuito de atender às restrições regulatórias de excedentes financeiros. Foram ainda encontradas “evidências de gastos discricionários anormalmente baixos quando o município antecipa um excedente não financeiro ou um défice próximo de zero” (Lama & Dargenidou, 2017, p. 2).

Os resultados apresentados revelam ainda o papel importante dos subsídios e das doações operacionais no controlo por parte dos municípios do nível das despesas discricionárias anormais nas suas subsidiárias consolidadas. Por fim, os autores verificaram que por não existir tanta pressão regulatória as entidades não subsidiárias, apesar de estarem alinhadas com os municípios, não têm tanto estímulo para a prática de manipulação de resultados.

Capalbo, Sorrentino, & Smarra (2018)

Capalbo *et al.* (2018) pretenderam fazer uma revisão de literatura sobre a relação entre a propriedade do Estado e a manipulação de resultados ao comparar a população e o conjunto de dados utilizados, metodologias e resultados alcançados pelos diversos estudos anteriormente realizados.

Os autores verificaram que a maioria dos estudos conclui que a relação entre a propriedade pública e a manipulação de resultados é negativa, logo a qualidade dos resultados publicados nos orçamentos de propriedades públicas é ligeiramente melhor do que os resultados publicados no setor privado.

Cohen & Malkogianni (2018)

O estudo desenvolvido por Cohen & Malkogianni (2018) teve como propósito analisar a manipulação de resultados nos municípios grego através dos *accruals* e se essas práticas estão relacionadas com os indicadores de sustentabilidade financeira. Para tal foram utilizados dados financeiros anuais de 325 municípios grego para o período de 2011 a 2015, baseando-se no modelo agregado de Jones (1991) e no estudo de Hribar e Nichols (2007).

Cohen & Malkogianni (2018) encontraram evidências de que os indicadores de sustentabilidade financeira influenciam positivamente a manipulação de resultados, ou seja, quando os governos locais gregos apresentam excedentes ou défices antes dos *accruals* discricionários, procedem a práticas de gestão de resultados. Segundo os autores os resultados provam uma tendência dos municípios gregos de reportar lucros próximos de zero sugerindo que os indicadores de sustentabilidade financeira dos municípios afetam a ocorrência de gestão de resultados. Verificaram ainda que no ano anterior às eleições autárquicas a extensão da manipulação de resultados é maior tanto em caso de existirem excedentes como no caso de existirem défices nas contas públicas do município em causa.

Cohen, Bisogno, & Malkogianni (2018)

Os autores com o seu estudo examinaram as práticas de manipulação de resultados nos municípios da Grécia e de Itália, que por serem ambos países mediterrânicos apresentam sistemas de administração comparáveis. Para tal foi utilizada uma amostra bastante alargada de municípios gregos e italianos no período de 2002 a 2015 no caso grego e de 2008 a 2015 no caso italiano com cerca de 4.300 e 1130 observações, respetivamente.

Utilizando o modelo de Jones (1991) para calcular os *accruals* discricionários, uma *proxy* de manipulação de resultados, Cohen *et al.* (2018) chegaram à conclusão de que os municípios de ambos os países praticam manipulação de resultados tendo como principal fator o ciclo eleitoral, sendo este facto mais evidente nos municípios gregos. Assim, os autores consideram que é importante uma melhor compreensão dos fatores políticos e das condições financeiras dos municípios, sugerindo que deverão ser tidos em conta aquando das reformas do setor (Cohen *et al.*, 2018).

Donatella, Haraldsson, & Tagesson (2018)

Donatella *et al.* (2018) centraram o seu estudo no papel dos auditores, em 289 municípios Suecos no período de 2011 a 2013, e na relação entre entidades auditadas, custos/honorários de auditoria e *accruals* discricionários.

Os autores explicam que os municípios Suecos têm um sistema contabilístico muito maduro, isto significa que apresentam grande correspondência com as normas desenvolvidas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) (Donatella *et al.*, 2018). Estes têm obrigatoriamente de nomear cinco auditores (auditores políticos) e/ou de recorrer a auditores externos, pelo que neste trabalho os autores analisaram se as operações do conselho são consistentes, bem conduzidas de acordo com o orçamento, objetivos propostos, em cumprimento da lei e ainda se os relatórios financeiros apresentam uma imagem justa e verdadeira.

Os autores consideraram como variável dependente a presença de manipulação de resultados ($PRI > 1\%$ de receitas fiscais e subsídios, baseado no princípio de auditoria de que existe distorção relevante quando é superior a 1% da receita tributária e subvenções. As variáveis independentes escolhidas foram *Audit firms* (empresas de auditoria – *Big 4*); *Audit cost* (recursos municipais alocados à auditoria de acordo com o número de habitantes) e *Audit fee* (taxa de compensação que o município pagou ao auditor de acordo com o número de habitantes). Como variáveis de controlo foram utilizadas a *Underlying economics* (economia subjacente), *Big-bath* (utilizando a exigência do equilíbrio financeiro), *Board governing coalitions* (coligações governativas), *Minority government* (governo minoritário), *Change of government* (mudança de governo) e *Size* (número de habitantes).

Donatella *et al.* (2018) chegaram à conclusão de que os municípios suecos recorrem à manipulação de resultados devido à influência da empresa de auditoria que contrataram.

Verificaram ainda que os custos/honorários de auditoria não reduzem o risco de manipulação de resultados por *accruals* discricionários, até pelo contrário, aumentando os custos com auditoria leva a um aumento da probabilidade de ocorrer manipulação de resultados. Os resultados suportam então a ideia de que ocorrem problemas de agência no mercado sueco de auditoria para os municípios, uma vez que as características em termos de auditoria, assim como os custos, influenciam as escolhas contabilísticas dos municípios.

3. Hipóteses, Amostra, Modelo e Variáveis

3.1. Hipóteses do Estudo

O objetivo do presente trabalho é analisar quais as motivações da manipulação de resultados nos municípios portugueses: manutenção do equilíbrio orçamental, obtenção de financiamento através das transferências do Estado, cumprimento dos limites da dívida e/ou evidenciar bons níveis de transparência municipal. Sendo assim, serão apresentadas de seguida as hipóteses do estudo.

De referir que a manipulação de resultados será medida pelos acréscimos e diferimentos ativos e passivos em separado, tal como no estudo de Santos *et al.* (2013), dado que representam as outras receitas e outras despesas correntes dos municípios. Pode ocorrer uma movimentação de valores contabilísticos a partir de diversos fundos municipais para a rubricas de outras receitas e despesas correntes, uma vez que é uma forma dos gestores das instituições públicas gerirem a ocorrência das transações contabilísticas (Beck *et al.*, 2016).

Na gestão dos municípios, como referido anteriormente, deve existir equilíbrio entre as receitas e despesas na elaboração do orçamento anual, o que leva a crer que esta será uma das motivações principais dos dirigentes dos municípios para gerirem resultados de forma a cumprirem uma imposição legal (Artigo 40º, Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, 2013).

Uma vez que a variação das despesas e das receitas influenciam o saldo orçamental, a forma como são reconhecidas têm a mesma influência, que pode ser determinante na análise da manipulação de resultados. Pellicer *et al.* (2016) indicam que o saldo orçamental (diferença entre contas a receber e contas a pagar) está correlacionada com provisões anormais, ou seja, com as outras receitas e despesas correntes.

Santos *et al.* (2013), por sua vez, concluíram que a relação entre a variação dos resultados orçamentados e as outras receitas e despesas correntes é negativa sugerindo que os municípios, no caso concreto de Santa Catarina no Brasil, utilizam as contas de outras receitas e despesas correntes para garantir o equilíbrio orçamental, visto que a variação dos resultados orçamentais tende a diminuir se existir um aumento dos valores de outras receitas e/ou outras despesas correntes.

Martins & Correia (2015) referem a ocorrência de inércia no relato das despesas aquando da execução orçamental (isto por detetarem a ocorrência de desvios negativos da despesa) o que leva a um desvio do saldo orçamental. Os autores referem ainda a existência de um défice orçamental aquando da elaboração das previsões, demonstrado pela presença de desvios negativos da receita total (Martins & Correia, 2015).

É de realçar que os municípios não pretendem gerar lucro nem reportar resultados negativos, visando apresentar resultados positivos próximos de zero como é evidenciado nos estudos de Stalebrink (2007), Ferreira *et al.* (2013), Beck *et al.* (2016), Hodges (2017) e Cohen & Malkogianni (2018). Segundo o que referem os autores, o orçamento público é um instrumento administrativo que contribui para a gestão e transparência dos gastos públicos e é indispensável para a sua execução do cumprimento de determinados princípios contabilísticos, como o princípio do equilíbrio que determina que entre receitas e despesas deve existir equilíbrio.

Face ao exposto apresentam-se condições para formular a primeira hipótese do estudo.

Hipótese 1: A variação do saldo orçamental apresenta uma relação negativa com as outras receitas e outras despesas correntes.

A gestão de resultados pode também ser realizada com o propósito de os municípios conseguirem obter financiamento através das transferências que são realizadas pelo Estado.

Como foi referido anteriormente, é garantida a equidade entre os municípios portugueses através do artigo 25º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013) que refere que deve ocorrer uma “repartição os recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical”, sendo obtido esse equilíbrio através das transferências do Estado que têm por base as receitas dos impostos e dos diversos fundos municipais. Com essas transferências os municípios podem conseguir garantir mais receita mantendo assim o equilíbrio das contas públicas em casos que teriam despesas acima do que era previsto (Beck *et al.*, 2016).

Para além das transferências do Estado existem ainda subsídios e doações operacionais que contribuem para o equilíbrio das contas públicas, dado que são um suporte para os

municípios controlarem o nível das despesas discricionárias anormais quando existe mais pressão regulatória (Lama & Dargenidou, 2017).

Martins & Correia (2015) argumentam que existe uma relação positiva das variáveis relacionadas com as transferências de capital e transferências correntes com os desvios da receita e da despesa total, isto devido ao peso médio considerável das respetivas variáveis na receita total prevista e ao facto de o volume de despesa realizada não ser ajustado ao volume de receita liquidada.

Dado que é essencial haver uma coesão municipal e solidariedade entre os municípios, espera-se que as transferências causem impacto positivo quer nas outras receitas correntes quer nas outras despesas correntes. A hipótese 2 surge então:

Hipótese 2: O total das Transferências do Estado, EU e Outras para os municípios têm impacto positivo nas outras receitas e outras despesas correntes.

Stalebrink (2007) indica que a manipulação de resultados no setor público pode ser realizada através de um comportamento de *big-bath*, ou seja, os gestores dos municípios apresentam tendência para aumentarem o valor das rubricas de despesas discricionárias quando os défices são mais elevados. A ideia é corroborada por Hodges (2017) que argumenta que os municípios gerem os passivos através do diferimento de gastos para garantir o equilíbrio das contas públicas.

Santos *et al.* (2013) verificaram que o passivo possui uma relação positiva com as outras receitas correntes e com as outras despesas correntes, sendo indicativo, de que os municípios apresentam diferenças que não seriam de esperar nos valores a pagar, por exemplo a fornecedores, pessoal e encargos sociais, empréstimos e financiamentos de curto e longo prazo contraídos ao longo do período em causa.

Com base do descrito anteriormente pode-se formular a próxima hipótese.

Hipótese 3: O Passivo Total influencia positivamente as rubricas de outras receitas e outras despesas correntes.

Pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013) no seu capítulo V, os municípios possuem limitações da dívida como é descrito, no n.º 1 do artigo 52º: a dívida total do exercício atual não pode ultrapassar “1,5 vezes a média da receita

corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores”. Caso ocorram desvios dos limites indicados na legislação o município pode ser alvo de “saneamento financeiro” ou “recuperação financeira”, artigo 57º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013). Assim, este fator pode também ser considerado relevante e impulsionador da manipulação das contas dos municípios.

Martins & Correia (2015) verificaram que as variáveis políticas e institucionais (onde de está inserido o excesso de endividamento) apresentam uma relação negativa, embora não seja estatisticamente significativa, com os desvios da receita e da despesa totais. Apesar disso os autores referem que a variável excesso de endividamento é significativa na explicação dos desvios do saldo orçamental indicando que o incumprimento do limite de endividamento implica situações orçamentais desfavoráveis.

Já o estudo de Cohen & Malkogianni (2018) oferece uma boa sustentação de que os indicadores de sustentabilidade financeira influenciam a manipulação de resultados, pois os municípios tendem a gerir as receitas para que seja revelada uma situação financeira mais sustentável quando estão no limiar de ser alvo de sanções e restrições políticas.

O exposto sugere que o excesso de endividamento leva as outras receitas correntes a aumentar e as outras despesas a diminuir de forma a transmitir uma melhor situação financeira do município. Surge então a quarta hipótese:

Hipótese 4: O excesso de endividamento apresenta relação positiva com as outras receitas correntes e negativa com as outras despesas correntes.

Tal como o passivo dos municípios pode influenciar as alterações das contas afim de garantir o já tão referido princípio do equilíbrio, também os ativos poderão surtir o mesmo efeito. A variação do valor dos ativos pode ser influenciada pelas alterações das depreciações com o intuito de atingir um saldo orçamental mais próximo de zero, segundo o que nos indica o estudo de Pellicer *et al.* (2016).

Santos *et al.* (2013) apuraram uma relação negativa entre o imobilizado e as outras receitas correntes e uma relação positiva com as outras despesas correntes, sugerindo que são aplicados recursos de outras receitas correntes na aquisição de imobilizados e que as outras despesas correntes aumentam devido principalmente às despesas de exercícios anteriores,

que pode estar relacionado com a compra de ativos fixos ou com a alocação incorreta de material de consumo e distribuição gratuita.

Embora existam evidências de manipulação através de ativos, conforme reforçado no estudo de revisão bibliográfica de Capalbo *et al.* (2018), a maioria dos estudos apresentam uma relação negativa entre as rubricas de propriedade pública (ativos) e a manipulação de resultados.

Seguindo os resultados encontrados anteriormente esperamos que o imobilizado influencie negativamente as outras receitas correntes e positivamente as outras despesas correntes. A hipótese 5 é a seguinte:

Hipótese 5: O aumento do valor do imobilizado dos municípios apresenta uma relação negativa com as outras receitas correntes e positiva com as outras despesas correntes.

Outros determinantes socioeconómicos e políticos podem também contribuir para que os autarcas/gestores dos municípios portugueses alterem as contas públicas. Nos estudos de Santos *et al.* (2013) e de Martins & Correia (2015) foram analisados determinantes como a densidade populacional.

A quantidade de habitantes de um município é indicativa da dimensão do mesmo assim como dos valores representados das diversas rubricas das demonstrações financeiras. Santos *et al.* (2013) concluíram que a densidade populacional possui uma relação positiva tanto com as outras receitas correntes como com as outras despesas correntes, isto porque é um fator institucional determinante do aumento da arrecadação de valores por parte dos municípios através de impostos, multas e juros de mora bem como do aumento da rubrica de outras despesas correntes através da compra de materiais de consumo, por exemplo.

Martins & Correia (2015), por sua vez, indicam que existem desvios de receitas e despesas negativos em municípios muito pequenos. Isto levou os autores a crer que à medida que a densidade populacional aumenta, existe mais propensão para a manipulação de resultados através das contas de outras receitas e despesas correntes.

Face ao exposto a hipótese 6 é então formulada:

Hipótese 6: A densidade populacional dos municípios está relacionada de forma positiva com as outras receitas e outras despesas correntes.

Além da densidade populacional também fatores político-ideológicos, como o ano eleitoral, podem ter relevância na análise da manipulação de resultados nos municípios portugueses.

Ferreira *et al.* (2013), Hodges (2017), Cohen & Malkogianni (2018) e Cohen *et al.* (2018) indicam que os gestores das contas públicas realizam práticas de manipulação com objetivos eleitoralistas e que após a eleição a motivação para alterar a situação económico-financeira é menor. Este tipo de gestão de resultados principalmente antes das eleições revela uma tentativa por parte dos gestores dos municípios de, com o objetivo da reeleição, apresentarem ao público resultados financeiros que revelem uma gestão das contas públicas eficiente.

Santos *et al.* (2013) também concluíram que existe uma relação positiva tanto das as outras receitas correntes como das as outras despesas correntes com o ano eleitoral para que nos anos de eleições se apresentem imagens financeiras mais saudáveis. Kido *et al.* (2012) chegou a conclusões similares.

Posto isto a próxima hipótese do presente estudo é formulada.

Hipótese 7: No ano em que ocorrem eleições autárquicas existe uma relação positiva com as outras receitas correntes e outras despesas correntes.

A transparência é um fator que tem vindo a ser analisado e apresenta grande importância, como já foi referido anteriormente. É natural que haja propensão para procurar uma relação entre o ITM e a manipulação de resultados no setor público, neste caso, nos municípios portugueses. Isto acontece porque cada vez mais ocorrem escândalos financeiros, que leva a que a população em geral se questione como é que tal ocorre quando as instituições são tão regulamentadas.

O presente estudo procura assim verificar se essa regulamentação e indicadores de verificação de transparência, neste caso municipal, levam a que ocorra uma dissuasão das práticas de manipulação de resultados por parte dos órgãos de gestão dos municípios. Segundo Rahman *et al.* (2015) a apresentação de resultados e processos operacionais por parte de organismos públicos pode ser considerada uma vantagem, uma vez que transmite mais confiança aos *stakeholders*.

Para o nosso conhecimento não existe nenhum estudo que relacione a transparência e a manipulação de resultados em municípios. Porém Donatella *et al.* (2018) verificaram que os municípios suecos conjuntamente com os seus auditores procuram manipular resultados com

o intuito de fazer crer aos utilizadores dessas demonstrações financeiras que os municípios em questão têm as contas equilibradas e são transparentes, visto que tem um parecer de auditoria que o comprova.

Embora se saiba que a transparência é relevante, que está de mãos dadas com o conceito de manipulação e que é considerada uma forma dissuadir tais práticas, não se conhece ainda qual a relação entre ela e a ocorrência de manipulação. A última hipótese é a seguinte:

Hipótese 8: O índice de transparência municipal está relacionado com as outras receitas e outras despesas correntes.

Com base nas hipóteses apresentadas, a principal motivação dos municípios, caso exista, espera-se que seja a nível regulatório, embora a necessidade de influenciar os *stakeholders* seja também relevante (sendo mais relevante em anos de eleição). Estudos anteriores, como Santos *et al.* (2013), Martins & Correia (2015) e Donatella *et al.* (2018), encontraram conclusões similares uma vez que é essencial:

1. garantir equilíbrio entre receitas e despesas no orçamento municipal anual;
2. garantir as transferências/financiamentos por parte do Estado;
3. assegurar que os municípios não são alvo dos planos de “saneamento financeiro” ou “recuperação financeira” que comportam ainda mais restrições, condições a melhorar e a cumprir para que posteriormente se equilibrem as finanças públicas;
4. evidenciar bons níveis de transparência municipal.

Após a formulação das hipóteses importa fazer um resumo das conclusões a que haviam chegado os autores referenciados através da tabela abaixo.

Tabela 2 – Hipóteses, variáveis e resultados esperados

Hipótese	Variável	Resultados Esperados		Autores
		Outras Receitas Correntes	Outras Despesas Correntes	
H1	Variação do Saldo Orçamental Global	-	-	Stalebrink (2007), Santos <i>et al.</i> (2013), Martins & Correia (2015), Beck <i>et al.</i> (2016), Pellicer <i>et al.</i> (2016), Hodges (2017) e Cohen & Malkogianni (2018).
H2	Transferências do Estado, União Europeia e Outras	+	+	Martins & Correia (2015) e Lama & Dargenidou (2017).
H3	Passivo Total	+	+	Stalebrink (2007), Santos <i>et al.</i> (2013) e Hodges (2017).
H4	Excesso de Endividamento	+	-	Martins & Correia (2015) e Cohen & Malkogianni (2018).
H5	Imobilizado	-	+	Santos <i>et al.</i> (2013), Pellicer <i>et al.</i> (2016) e Capalbo <i>et al.</i> (2018).
H6	Densidade Populacional	+	+	Santos <i>et al.</i> (2013) e Martins & Correia (2015).
H7	Ano Eleitoral	+	+	Kido <i>et al.</i> (2012), Ferreira <i>et al.</i> (2013), Santos <i>et al.</i> (2013), Hodges (2017), Cohen <i>et al.</i> (2018) Cohen & Malkogianni (2018) e Donatella <i>et al.</i> (2018).
H8	Transparência	?	?	N/A

3.2.Amostra, Modelo e Variáveis

3.2.1. Amostra

Este estudo analisa os municípios portugueses. A escolha por este tipo de amostra prende-se com o facto de existirem poucas análises relacionadas com o setor público, principalmente no que se refere à relação entre os municípios portugueses e a manipulação de resultados. É ainda de referir que estudos anteriores sobre os municípios portugueses normalmente não abrangem todos os municípios, pelo que com este trabalho visamos colmatar essa lacuna na literatura empírica.

Este é um tema bastante sensível no contexto nacional devido a grandes escândalos financeiros nomeadamente, às suspeitas de fraude por parte de governantes como o caso de José Sócrates, primeiro-ministro de Portugal no período de 2005 a 2011 que ainda está sob investigação, e várias câmaras municipais e juntas de freguesia que estão também a ser alvo de investigação neste momento devido a suspeitas de gestão danosa por parte dos seus presidentes.

Em Portugal existem 308 municípios e considera-se que realizar um estudo com base em todos os municípios é viável devido ao tamanho sustentável da amostra. A análise será realizada com base no período temporal de 2014 a 2017 inclusive. O período escolhido compreende os dados mais recentes com informação disponível, e segue um horizonte temporal semelhante a estudos anteriores como o de Santos *et al.* (2013) e de Martins & Correia (2015), embora para a construção de algumas variáveis, seja necessário recolher dados desde 2011.

3.2.2. Modelo

Como evidenciado anteriormente existem diversos modelos possíveis de utilizar. Face ao objetivo a que nos propusemos no presente trabalho, o modelo proposto para validar as hipóteses é baseado principalmente no estudo de Santos *et al.* (2013), com as devidas adaptações tendo em conta a amostra e objetivos do presente trabalho.

Tal como Santos *et al.* (2013) foram utilizadas duas variáveis independentes: uma para os acréscimos e diferimentos ativos (outras receitas correntes) e outra para os acréscimos e diferimentos passivos (outras contas correntes). Os modelos são então:

$$OTREC_{it} = \alpha_i + \alpha_{1i} + \alpha_2 VAREO_{it} + \alpha_3 TOTRA_{it} + \alpha_4 PASSI_{it} + \alpha_5 IMOBI_{it} \\ + \alpha_6 DENPO_{it} + \alpha_7 ANOEL_{it} + \alpha_8 TRANS_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$OTDEC_{it} = \beta_i + \beta_{1i} + \beta_2 VAREO_{it} + \beta_3 TOTRA_{it} + \beta_4 PASSI_{it} + \beta_5 IMOBI_{it} \\ + \beta_6 DENPO_{it} + \beta_7 ANOEL_{it} + \beta_8 TRANS_{it} + \varepsilon_{it}$$

Importa ainda referir que iremos estimar novamente os modelos substituindo a variável PASSI (passivo total) pela EXEND (excesso de endividamento) dado que este é um problema que se coloca em vários municípios portugueses e que, na nossa opinião, devem ser analisados em maior detalhe.

As variáveis do modelo serão explicadas no tópico seguinte.

3.2.3. Variáveis

Os dados para o cálculo das variáveis apresentadas de seguida foram retirados das seguintes bases de dados: PORDATA (2019), Associação Nacional dos Municípios Portugueses - Orçamentos do Estado (2019), Portal Autárquico - Contas de Gerência dos Municípios (2019) e Transparência e Integridade (2019a).

Variável Independente

Esta variável tende a ser a base do estudo. Segundo o modelo de Santos *et al.* (2013) foram escolhidas duas variáveis, visto que a sua análise pretendia aferir a ocorrência de gestão de resultados através das outras receitas correntes e das outras despesas correntes afim de garantir o equilíbrio orçamental.

Modelos de análise de manipulação de resultados através de *accruals* baseiam-se na distinção entre receita (gastos) e recebimento (pagamento), “uma vez que o resultado de uma empresa é determinado pelo momento em que a receita é gerada ou o custo incorrido, independentemente do momento do recebimento ou pagamento” (Machado, 2016, p. 20).

Como tal, e porque importa distinguir as rubricas de receitas e de despesas no presente estudo procedeu-se, à semelhança do estudo de Santos *et al.* (2013), à escolha de duas variáveis independentes, indicadas de seguida:

- **OTREC** = outras receitas correntes do município *i* no ano *t*;
- **OTDEC** = outras despesas correntes do município *i* no ano *t*.

As variáveis referem-se ao Total Acréscimos e Diferimentos, ativo e passivo do Balanço de cada um dos 308 municípios no período de 2014 a 2017.

Estas rubricas são também similares ao que se entende por *accruals* e que são utilizadas para analisar a manipulação de resultados de empresas privadas.

Variável Dependente

Quanto às variáveis dependentes, ou explicativas, foram selecionadas tendo em conta principalmente os trabalhos de Santos *et al.* (2013) e de Martins & Correia (2015) e a legislação nacional como o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013). Estas são as seguintes:

- **VAREO** = variação do saldo orçamental global para o município *i* no ano *t*.

À semelhança do que havia sido realizado pelos autores Martins & Correia (2015), o saldo orçamental global corresponde à diferença entre a receita total e a despesa total, menos os ativos e passivos financeiros relativos à receita e mais os ativos e passivos financeiros relativos à despesa. A variação corresponde à variação de um ano para o outro, ou seja, do ano *t* - (*t*-1). Estes valores foram retirados das Despesas Dotações Corrigidas e das Receitas Provisões Corrigidas visto não ter sido possível encontrar dados disponíveis do Orçamento Inicial de cada um dos municípios. Esta adaptação foi também seguida por Martins & Correia (2015) que também estudaram municípios portugueses.

- **TOTRA** = total das transferências do Estado, União Europeia e Outras para o município *i* no ano *t*.

Para determinar esta variável foram tidas em conta as rubricas Total das Transferências da Estrutura da Receita, que inclui as transferências do Estado, nomeadamente de fundos e outras e da União Europeia.

- **PASSI** = passivo total no município i no ano t .

A rubrica Total da Dívida a Terceiros presente no Balanço foi utilizada para determinar a variável PASSI.

- **EXEND** = excesso de endividamento no município i no ano t .

O EXEND pressupõe a análise do excesso de endividamento de cada município. Como tal, e pelo descrito no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013), a dívida total não deve ultrapassar 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 exercícios anteriores. Sendo assim, foram utilizados dados desde o período de 2011. Do relatório Receitas Correntes foi retirado o Total das Receitas Correntes. Depois foi feita a média dos 3 anos anteriores que posteriormente foi multiplicada por 1,5. De seguida foi subtraído a esse valor o que consta na rubrica Total da Dívida Terceiros do Balanço para obtermos então a variável que nos mostra se um município tem ou não excesso de endividamento.

- **IMOB** = imobilizado do município i no ano t .

Esta variável corresponde à rubrica Total do Imobilizado do Balanço.

- **DENPO** = densidade populacional do município i no ano t .

Os valores para a variável DENPO refletem o número de habitantes por quilómetro quadrado e foram retiradas do portal PORDATA (2019).

- **ANOEL** = variável *dummy*.

Esta variável *dummy* assume o valor de 0 para os anos 2014, 2015 e 2016 e de 1 para o ano de 2017 (ano das eleições autárquicas).

- **TRANS** = variável *dummy*.

A variável *dummy* TRANS pretende analisar a transparência municipal assumindo o valor 0 se o ITM for inferior a 64/100 pontos, e o valor 1 se o ITM for igual ou superior a 64/100 pontos. O ponto de corte da variável *dummy* TRANS foi definido com base na Tabela 1 - Medição do desempenho no ITM (apresentada no tópico 2.2.3) que indica como um bom ITM a até ao nível VI inclusive, que corresponde a um *score* de 64 pontos.

4. Análise de Resultados

No presente capítulo são descritos os resultados obtidos neste estudo, nomeadamente as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas, a matriz dos coeficientes de correlação de *Pearson* entre as variáveis incluídas no estudo e, por último, os resultados para os modelos propostos.

Estatísticas Descritivas

Na tabela abaixo apresentam-se as estatísticas descritivas, nomeadamente: média, mediana, máximo, mínimo, desvio padrão, assimetria e curtose para as variáveis independentes e dependentes seleccionadas.

Tabela 3 - Estatísticas descritivas das variáveis independentes e dependentes

	OTREC	OTDEC	VAREO	TOTRA	PASSI	EXEND	IMOB	DENPO	ANOEL	TRANS
Média	4264103	23428524	1017296	9853496	17726438	11916599	1,21E+08	291,8619	0,2500	0,1672
Mediana	843576,4	14700348	-14024,63	7618742	7755497	7084429	62605177	68,5500	0,0000	0,0000
Máximo	1,75E+08	2,52E+08	1,95E+08	51653495	7,23E+08	3,48E+08	2,75E+09	7529,70	1,0000	1,0000
Mínimo	-410292,4	0,0000	-77110906	1722100	222808,7	-1,79E+08	11506713	4,1000	0,0000	0,0000
Desvio Padrão	12692712	26611732	10474713	7012799	42068178	32476024	2,13E+08	795,3958	0,4332	0,3733
Assimetria	8,2423	4,2255	6,3056	2,4276	11,8558	2,1560	7,5111	5,6470	1,1547	1,7836
Curtose	91,6868	28,0122	114,4775	10,6379	181,5461	22,5210	78,5615	40,2919	2,3333	4,1814

Com: OTREC – Outras receitas correntes, OTDEC – Outras despesas correntes, VAREO – Variação do saldo orçamental global; TOTRA – Total das transferências do Estado, União Europeia e outras; PASSI – Passivo total; EXEND – Excesso de endividamento; IMOB – Imobilizado; DENPO – Densidade populacional; ANOEL – Ano eleitoral e TRANS – ITM.

Pela análise da Tabela 3 verifica-se que tanto as outras receitas correntes (OTREC) e as outras despesas correntes (OTDEC) apresentam valores médios elevados, sendo os desta última variável significativamente superiores. Isto sugere que existem mais diferimentos passivos do que diferimentos ativos para a generalidade dos municípios. Esta situação pode ser justificada pela tendência dos municípios para apresentarem resultados orçamentais negativos, embora próximos de zero com vista a garantir o equilíbrio orçamental. Resultados similares tinham sido anteriormente encontrados por Santos *et al.* (2013).

Verifica-se que ambas as variáveis apresentam um desvio padrão extremamente elevado o que significa que existe grande discrepância de valores entre os municípios portugueses, facto verificado também pelos valores máximos e mínimos de cada uma das variáveis independentes. Porém esta situação pode ser explicada por a amostra incluir todos os municípios e a dimensão dos mesmos ser distinta, justificando a diferença nas despesas e receitas entre eles.

Considerando os coeficientes de assimetria e curtose para as duas variáveis independentes é possível verificar que apresentam valores relativamente elevados (assimetria positiva e curtose leptocúrtica), o que ajuda a justificar a grande variabilidade de valores das variáveis, nomeadamente relativamente à mediana, onde existem muitos valores relativamente mais baixos do que esta, embora ocorram algumas observações com valores extremamente elevados.

No que diz respeito às variáveis dependentes existem algumas considerações importantes relativamente às estatísticas descritivas. As variáveis: variação do saldo orçamental global (VAREO), total das transferências do Estado, União Europeia e outras (TOTRA), passivo total (PASSI), excesso de endividamento (EXEND), imobilizado (IMOB) e densidade populacional (DENPO) apresentam valores médios elevados, mas também um elevado desvio padrão, o que à semelhança do observado para as variáveis independentes, significa que existe uma grande discrepância de valores das observações.

Relativamente às variáveis ano eleitoral (ANOEL) e ITM (TRANS) verifica-se que ambas apresentam valores médio baixos e um desvio padrão pouco significativo o que se deve ao facto de serem variáveis *dummy* e a maioria dos valores apresentados serem 0. Em média o índice de transparência municipal (ITM) dos municípios portugueses nos 4 anos analisados é de 45.3, pelo que justifica o facto de a variável TRANS apresentar valor 0 para a maioria

dos municípios, uma vez que são pouco os que apresentam esse índice num valor considerado bom (igual ou superior a 64/100 pontos).

Considerando os coeficientes de assimetria e curtose para as variáveis dependentes variação do saldo orçamental global (VAREO), passivo total (PASSI), imobilizado (IMOB) e densidade populacional (DENPO) é possível verificar que apresentam valores relativamente elevados (assimetria positiva e curtose leptocúrtica) à semelhança do que se verifica com as variáveis independentes, indicando grande discrepância de observações entre os municípios.

Relativamente às variáveis dependentes total das transferências do Estado, União Europeia e outras (TOTRA), excesso de endividamento (EXEND), ano eleitoral (ANOEL) e ITM (TRANS) verifica-se uma assimetria e curtose relativamente mais baixas em comparação com as restantes variáveis. Isto revela que a discrepância de valores observados em relação à mediana não é tão considerável embora sejam ainda assim significativos estatisticamente.

Tendo sido incluída a variável excesso de endividamento, e sendo este um possível motivo impulsionador da manipulação das contas dos municípios dada a questão de “saneamento financeiro” ou “recuperação financeira” prevista no artigo 57º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013), decidiu-se analisar quantos os municípios com esta situação por ano analisado no presente estudo. Os resultados encontram-se na Tabela 4.

Tabela 4 - Nº de municípios com excesso de endividamento

Excesso de Endividamento	2014	2015	2016	2017	Média
Nº total de municípios	82	59	47	43	58

O número de municípios com excesso de endividamento foi decrescendo ao longo do período analisado, isto porque, como já referido anteriormente, são alvo de sanções os municípios que por 3 anos consecutivos apresentarem valores de dívida total superior a 1,5 vezes o valor da média da receita corrente líquida cobrada. Contudo, pelos valores presentes na variável (EXEND), 5 municípios apresentam excesso de endividamento por 3 anos consecutivos e que 42 municípios apresentam excesso de endividamento por 4 anos consecutivos no intervalo de tempo em análise.

Em média, 58 municípios portugueses apresentam excesso de endividamento. Resultado semelhante havia sido encontrado pelos autores Martins & Correia (2015) que no seu estudo indicaram que o endividamento líquido, em 2012, era excessivo em 56 municípios.

Matriz de Correlações

A Tabela 5 apresenta a estimativa dos coeficientes de correlação de *Pearson* entre todas as variáveis utilizadas no estudo. Com esta análise pretende-se detetar possíveis relações lineares entre as variáveis dependentes e as variáveis independentes.

Tabela 5 - Matriz de correlações de Pearson

	OTREC	OTDEC	VAREO	TOTRA	PASSI	EXEND	IMOB	DENPO	ANOEL	TRANS
OTREC	1,0000									
OTDEC	0,7118***	1,0000								
VAREO	0,0711**	0,0745***	1,0000							
TOTRA	0,4531***	0,5578***	0,0524*	1,0000						
PASSI	0,7820***	0,6850***	0,1854***	0,4083***	1,0000					
EXEND	0,2498***	0,1683***	-0,0826**	0,6605***	0,0140	1,0000				
IMOB	0,8649***	0,8270***	0,0937***	0,5598***	0,8211***	0,2988***	1,0000			
DENPO	0,5483***	0,4951***	0,0471*	0,5313***	0,4570***	0,4252***	0,5760***	1,0000		
ANOEL	0,0244	-0,0102	-0,1367***	0,0056	-0,0340	0,0801***	-0,0013	-0,0002	1,0000	
TRANS	0,0423	0,0431	-0,1079***	0,0725**	-0,0035	0,0424	0,0059	-0,0115	0,1130***	1,0000

Com: OTREC – Outras receitas correntes; OTDEC – Outras despesas correntes; VAREO – Variação do saldo orçamental global; TOTRA – Total das transferências do Estado, União Europeia e outras; PASSI – Passivo total; EXEND – Excesso de endividamento; IMOB – Imobilizado; DENPO – Densidade populacional; ANOEL – Ano eleitoral e TRANS – ITM.

* significância estatística 10%; ** significância estatística 5%; *** significância estatística 1%.

As correlações verificadas no presente estudo são em tudo semelhantes ao que havia sido encontrado na análise de Santos *et al.* (2013) que serviu de referência para o modelo apresentado. Pode-se verificar que em geral as variáveis estão positivamente correlacionadas entre si. É visível que os coeficientes de correlação apresentados são a grande parte inferiores a 0,8 logo não existem grandes problemas de multicolinearidade, com exceção do imobilizado (IMOB) relativamente a ambas as variáveis independentes outras receitas e despesas correntes (OTREC e OTDEC), que rondam os 0,86 e 0,83, respetivamente, e relativamente à variável dependente total do passivo (PASSI) com cerca de 0,82, embora sejam valores próximos do 0,8.

Verifica-se que as outras receitas correntes (OTREC) e as outras despesas correntes (OTDEC) possuem uma relação positiva o que significa que quando aumentam as receitas as despesas também aumentam e vice-versa, dada a necessidade de manter o equilíbrio.

A variação do saldo orçamental global (VAREO) apresenta uma correlação com as outras receitas correntes (OTREC) e com as outras despesas correntes (OTDEC), sugerindo que estas contas são utilizadas pelos municípios para garantir que o equilíbrio orçamental é cumprido.

O total das transferências do Estado, União Europeia e Outras representado pela variável (TOTRA) apresenta uma correlação positiva tanto com as outras receitas como com as outras despesas correntes, indicando que as transferências aumentam caso aumentem as despesas correntes, verificando se a mesma relação caso se verifique um aumento das outras receitas correntes. Esta relação era prevista na hipótese 2.

O total do passivo (PASSI) e o excesso de endividamento (EXEND) apresentam uma correlação positiva com as variáveis independentes: outras receitas e despesas correntes, justificando que quanto maiores receitas e despesas mais elevado o endividamento e o excesso de endividamento dos municípios, tal como esperado na hipótese 3.

Relativamente ao imobilizado (IMOB) tem uma relação positiva com as duas variáveis independentes, o que pode indicar que os municípios portugueses têm tendência a utilizar valores de outras receitas e outras despesas correntes para a aquisição de imobilizado ao invés de utilizarem valores presentes nas rubricas de capital.

A densidade populacional (DENPO) apresenta uma correlação positiva com as variáveis outras receitas correntes (OTREC) e outras despesas correntes (OTDEC), indicando que a dimensão dos municípios em termos de número de habitantes, influencia as rubricas diretamente relacionadas com as contas públicas, tal como o previsto, tal como o previsto na hipótese 6.

As variáveis: ano eleitoral (ANOEL) e índice de transparência municipal (TRANS), não estão correlacionadas pelo menos a um nível estatisticamente significativo com as variáveis independentes OTREC e OTDEC.

Resultados do Modelo

Abaixo na Tabela 6 são apresentados os resultados do modelo para a regressão linear das variáveis independentes OTREC e OTDEC com todas as variáveis dependentes para os 308 municípios portugueses com um total de 1232 observações.

Tabela 6 - Resultados do modelo

Variável	OTREC		OTDEC	
	Coeficiente	Coeficiente	Coeficiente	Coeficiente
C	-1404124***	-1263572***	6738168***	2670014***
VAREO	-0,032016*	-0,001761	-0,015589	-0,077129**
TOTRA	-0,114220***	-0,149858***	0,542488***	1,231196***
PASSI	0,068739***	-	0,026175	-
EXEND	-	0,001383	-	-0,226259***
IMOB	0,039115***	0,050709***	0,090061***	0,088870***
DENPO	1608,728***	1603,943***	-496,6837	1058,171*
ANOEL	740847,9*	608069,0	-787610,6	257086,9
TRANS	1334883***	1421262***	2084011*	1688292
R²Ajustado	77,25%	75,64%	69,69%	73,65%
Estatística F	598,1603***	546,9048***	405,4162***	492,4762***

Com: OTREC – Outras receitas correntes; VAREO – Variação do saldo orçamental global; TOTRA – Total das transferências do Estado, União Europeia e outras; PASSI – Passivo total; EXEND – Excesso de endividamento; IMOB – Imobilizado; DENPO – Densidade populacional; ANOEL – Ano eleitoral e TRANS – ITM;

* significância estatística 10%; ** significância estatística 5%; *** significância estatística 1%.

Antes de mais importa referir que os modelos testados são adequados, visto que apresentam uma estatística F com significância estatística forte. Adicionalmente o R^2 ajustado é igual ou superior a 70% o que indica que as variáveis selecionadas explicam em grande parte as variáveis independentes.

A variação do saldo orçamental global (VAREO) apresenta uma relação negativa com as rubricas de outras receitas correntes (OTREC) e outras despesas correntes (OTDEC), ou seja, quer as outras despesas quer as outras receitas correntes diminuem com o aumento da variação do saldo orçamental. Este resultado vai de acordo ao espectável, na hipótese 1.

É de referir que os municípios não têm intenção do lucro, mas sim do equilíbrio das contas pelo que as outras receitas correntes e despesas correntes seguem a mesma tendência para os municípios não apresentarem nem excedente financeiro elevado nem défice, mas sim atingir um saldo próximo de zero. Resultados similares foram encontrados por Stalebrink (2007), Santos *et al.* (2013), Martins & Correia (2015), Beck *et al.* (2016), Pellicer *et al.* (2016), Hodges (2017), Cohen & Malkogianni (2018).

O total das transferências do Estado, União Europeia e outras (TOTRA) tem uma relação negativa com as rubricas de outras receitas correntes (OTREC) e positiva com as outras despesas correntes (OTDEC). Segundo Martins & Correia (2015) as transferências funcionam como um mecanismo de ilusão fiscal dado que aumentam as despesas sem haver um aumento real das receitas do município. Por sua vez, quanto maiores as transferências recebidas, mais o município pode incorrer em despesa, sem deixar de ter o equilíbrio orçamental. A hipótese 2 é apenas parcialmente validada, pois era esperado um impacto positivo nas duas variáveis: outras receitas e outras despesas correntes.

Com o aumento do passivo (PASSI) aumentam as outras receitas correntes (OTREC), tal como o previsto na hipótese 3. Resultados similares foram encontrados por, Santos *et al.* (2013) e Hodges (2017). Isto sugere, segundo Stalebrink (2007), que os municípios tendem a utilizar acréscimos discricionários se estes puderem ser absorvidos por outros excedentes financeiros para diluir o aumento do valor do passivo, ou seja, os municípios mais dependentes de terceiros são os que mais apresentam acréscimos e diferimentos ativos, talvez pela necessidade de mostrar a criação de mais receitas para conseguir cumprir as suas obrigações para com terceiros. Quanto à relação com as outras despesas correntes (OTDEC)

a variável PASSI não apresenta uma relação com significância estatística, pelo que a hipótese 3 é apenas validada parcialmente.

Quando é incluída a variável excesso de endividamento (EXEND) em vez de passivo, vemos que esta apresenta uma relação negativa e estatisticamente significativa apenas com as outras despesas correntes (OTDEC). Isto sugere que à medida que os municípios portugueses vão ficando sobre-endividados diminuem os valores constantes nas rubricas de outras despesas correntes para transmitir uma situação financeira mais sólida. A hipótese 4 é então parcialmente confirmada. Resultados similares foram encontrados nos estudos de Martins & Correia (2015) e de Cohen & Malkogianni (2018).

À medida que o valor do imobilizado (IMOB) aumenta também as outras receitas e as outras despesas correntes aumentam. A hipótese 5 é então parcialmente confirmada dado que se esperava uma relação negativa com as outras receitas correntes sugerida por Santos *et al.* (2013), Pellicer *et al.* (2016) e de Capalbo *et al.* (2018). Isto pode indicar que apesar de não se encontrar evidência de que os municípios utilizem as rubricas de outras receitas correntes para a aquisição de imobilizados, as receitas e despesas relacionadas com essas aquisições podem estar a ser imputadas às rubricas de outras receitas correntes e despesas correntes ou com a alocação incorreta de material de consumo e distribuição gratuita.

Quanto à variável densidade populacional (DENPO) pode-se afirmar que tem uma relação positiva com as outras receitas correntes (OTREC) e não é estatisticamente significativa com as outras despesas correntes (OTDEC). À medida que aumenta o número de habitantes dos municípios aumentam também as outras receitas correntes pois há mais fontes de rendimento. Porém, as outras despesas correntes não são influenciadas por esta variável, exceto quanto é colocada a variável explicativa excesso de endividamento, o que sugere que as outras despesas correntes estão bastante relacionadas com o excesso de endividamento. A hipótese 6 é validada.

O ano eleitoral (ANOEL), influencia positivamente as outras receitas correntes (OTREC), mas o seu poder explicativo desaparece no modelo que utiliza o excesso de endividamento e não é explicativa das outras despesas correntes (OTDEC). A hipótese 7 é assim parcialmente validada. Os resultados indicam que quando o ano corrente do exercício é ano de eleições autárquicas as outras receitas correntes tendem a aumentar na tentativa de os municípios apresentarem uma melhor imagem financeira.

Por fim, o valor de ITM (TRANS) tem uma relação positiva e estatisticamente significativa com as rubricas de outras receitas correntes (OTREC) e outras despesas correntes (OTDEC). Isto indica que quanto maior o valor do índice de transparência ITM, maior será o valor das outras receitas correntes e outras despesas correntes apresentadas, pelo que os municípios gerem os resultados através destas rubricas para assim poderem garantir um bom índice de transparência municipal e uma boa gestão das contas dos municípios de acordo com as normas vigentes.

A Tabela 7 apresenta os resultados esperados em comparação com os resultados obtidos com a indicação da validação ou rejeição das hipóteses apresentadas neste estudo.

Tabela 7 - Resumo dos resultados do modelo

Hipótese	Resultados Esperados		Resultados Obtidos		Validação	
	OTREC	OTDEC	OTREC	OTDEC	OTREC	OTDEC
H1	-	-	-	-	Validada	Validada
H2	+	+	-	+	Rejeitada	Validada
H3	+	+	+	NSig.	Validada	Rejeitada
H4	-	-	NSig.	-	Rejeitada	Validada
H5	-	+	+	+	Rejeitada	Validada
H6	+	+	+	+	Validada	Validada
H7	+	+	+	NSig.	Validada	Rejeitada
H8	?	?	+	+	N/A	N/A

Com: OTREC – Outras receitas correntes, OTDEC – Outras despesas correntes, NSig – Não significativo e N/A – Não aplicável.

Pela observação da tabela supra é possível concluir que a generalidade as hipóteses foram validadas, principalmente relativamente às rubricas de outras despesas correntes (OTDEC), onde foram validadas 5 das 7 hipóteses estabelecidas. Quanto às outras receitas correntes (OTREC) foram validadas 4 das 7 hipóteses. A hipótese 8 não é alvo de validação visto que apesar do tema da transparência das contas públicas ser já referido em outros estudos, não era ainda conhecida a sua relação com as rubricas de outras receitas e despesas correntes.

Com esta análise pode-se afirmar que os gestores das contas públicas dos municípios portugueses tendem a manipular as contas destes, essencialmente devido a fatores regulatórios, com o intuito de: 1) manter o equilíbrio orçamental, 2) garantir que recebem

financiamento através das transferências do Governo, 3) cumprir os limites da dívida assegurando que o município não apresenta excesso de endividamento para não ser alvo de sanções, e 4) apresentar bons níveis de transparência municipal.

Todas estas razões acabam por estar interligadas, uma vez que dificilmente se conseguem cumprir os limites da dívida se não for garantido o equilíbrio orçamental. Caso não se consigam cumprir os limites da dívida, sendo alvo de sanções, os municípios recebem restrições das transferências do Governos, bem como ficam sob a alçada de ainda maior controlo regulatório de recuperação das contas do município. Além destes fatores, o índice de transparência municipal é um fator influenciador dos *stakeholders*, principalmente dos eleitores. Com o objetivo da reeleição, são geridas as contas para que além de apresentarem um melhor nível de informação/transparência por parte do município, esta seja aliada a relatórios financeiros saudáveis.

De forma a entender em maior detalhe a relação entre a variação do saldo orçamental global com as outras receitas e despesas correntes, dado que o equilíbrio financeiro é um dos princípios fundamentais que os municípios devem respeitar, apresentam-se de seguida de forma gráfica a relação destas três variáveis para cada ano de forma a detetar uma tendência.

Gráfico 1 - Relação entre OTREC, OTDEC e VAREO para 2014

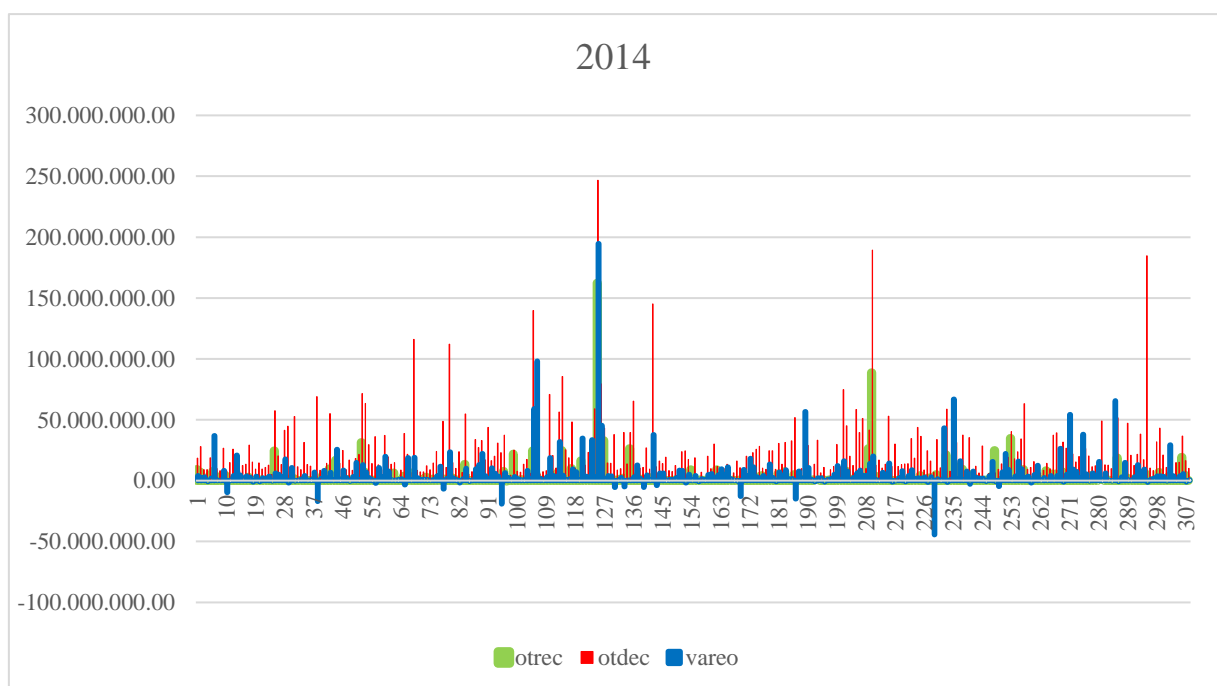


Gráfico 2 - Relação entre OTREC, OTDEC e VAREO para 2015

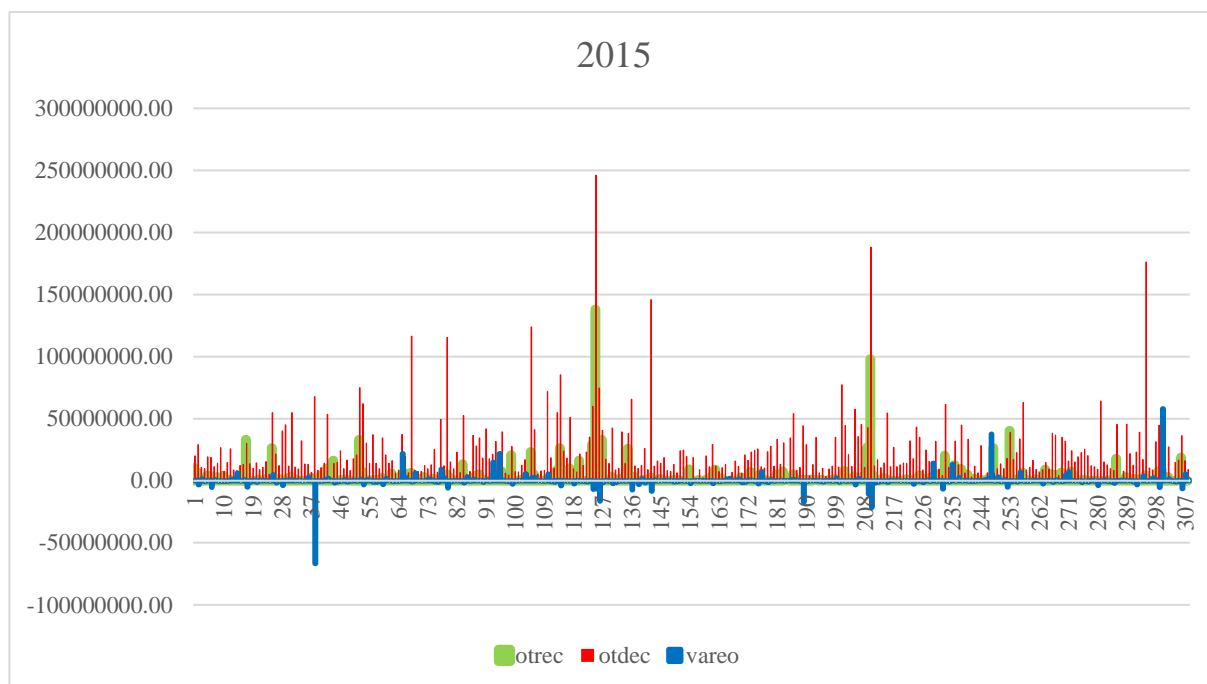


Gráfico 3 - Relação entre OTREC, OTDEC e VAREO para 2016

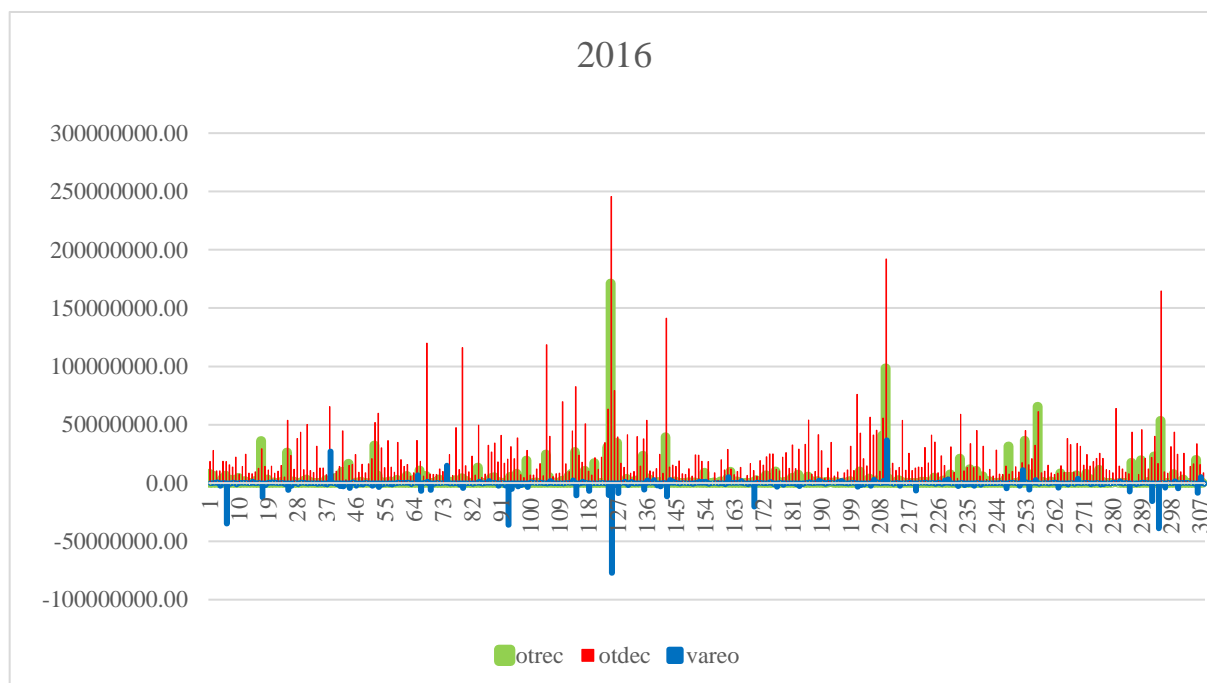
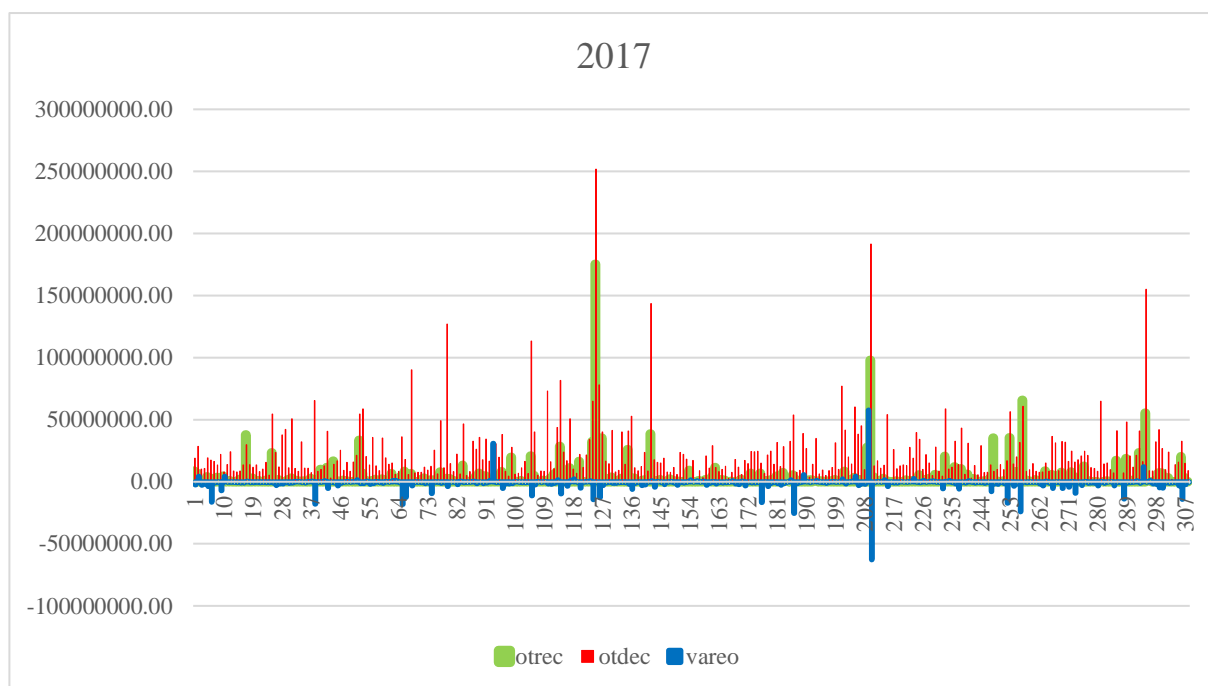


Gráfico 4 - Relação entre OTREC, OTDEC e VAREO para 2017

Com: OTREC – outras receitas correntes; OTDEC – outras despesas correntes e VAREO – variação do saldo orçamental.

Ao visualizar os gráficos acima podemos verificar que a variação do saldo orçamental global (VAREO) aumentou em relação mais ou menos proporcional às outras despesas correntes (OTDEC) e outras receitas correntes (OTREC) em 2014, o mesmo não se verificando nos restantes anos, onde se verifica que não ocorre uma grande oscilação da variação do saldo orçamental, com exceção de alguns municípios.

Não é possível afirmar com total certeza, mas os resultados de 2014 podem estar relacionados com o facto de no ano anterior (2013) ter sido ano de eleições autárquicas e por esse motivo haverem valores que não foram refletidos nesse ano, mas apenas em 2014. Em 2017, ano de eleições, não se observam alterações do saldo orçamental global em relação às outras receitas e despesas correntes, o que poderá ser detetado no ano seguinte. O objetivo de não se relatarem os valores como seria espectável está relacionado com a pretensão de apresentar ao público em geral uma boa gestão municipal, assim como demonstrações financeiras com uma boa posição financeira, para que exista mais confiança dos *stakeholders* e com isso garantir mais facilmente uma reeleição. Estas práticas levam a que o equilíbrio das contas públicas seja afetado no ano seguinte, ao serem reconhecidos valores nas rubricas de outras receitas e despesas correntes que não haviam sido reconhecidos no ano anterior (ano de eleições autárquicas).

5. Conclusões

A informação prestada pelas organizações nem sempre é a mais verdadeira e realista, dando origem ao que se chama de manipulação de resultados. O presente estudo visa analisar quais os motivos que levam os municípios portugueses a manipularem as suas contas. Para tal foram analisados 308 municípios no período compreendido entre 2014 a 2017 inclusive.

O modelo proposto é um modelo adaptado de Santos *et al.* (2013), que faz a regressão linear entre as outras receitas/despesas correntes (acréscimos e diferimentos ativos/passivos) e as variáveis: variação do saldo orçamental global, transferências do Estado, União Europeia e outras, passivo total, excesso de endividamento, imobilizado, densidade populacional, ano eleitoral e transparência.

Os resultados sugerem que os municípios portugueses utilizam as suas contas de outras receitas e outras despesas correntes para gerirem os seus resultados, de forma a conseguirem manter o equilíbrio financeiro, evitando o excesso de financiamento e mostrando maior transparência de informação. Estes motivos podem ser agrupados no grupo de cumprimentos do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2013). Ainda se verifica que a perceção dos eleitores é tida em conta, principalmente em momentos de eleições autárquicas.

Os resultados evidenciam uma relação negativa e estatisticamente significativa entre variação do saldo orçamental global e as outras receitas e despesas correntes, sugerindo que estas rubricas são utilizadas para os municípios gerirem os resultados, de forma a serem reduzidas e atingindo assim o equilíbrio orçamental. É de referir que os municípios não querem ter défice nem excedente financeiro, procurando sempre um resultado próximo de zero.

O total das transferências do Estado, União Europeia e outras tem impacto negativo nas outras receitas correntes e positivo nas outras despesas correntes, indicando que quanto maior o valor das transferências mais o município tende a ter despesas, não sendo necessário criar tantas receitas uma vez que surgem de outras fontes. O equilíbrio orçamental é também deste modo mantido.

O aumento do passivo total tem impacto positivo nas outras receitas (não sendo significativo para as outras despesas operacionais), sugerindo que os municípios mais dependentes de

terceiros são os que mais apresentam acréscimos e diferimentos ativos, talvez pela necessidade de mostrar a criação de mais receitas para conseguir cumprir as suas obrigações para com terceiros. Já o excesso de endividamento tem impacto negativo nas outras despesas em resultado provavelmente do pagamento de gastos financeiros na tentativa de reduzir os valores de endividamento.

O imobilizado do município tem relação positiva quer com as outras receitas quer com as outras despesas correntes que pode estar relacionado com a compra de imobilizados ou com a alocação incorreta de material de consumo e distribuição gratuita. À medida que a densidade populacional aumenta também as outras receitas correntes, pois aumentam as receitas através de impostos, multas e juros de mora, por exemplo.

O ano de eleições autárquicas está relacionado de forma positiva com as outras receitas correntes, porque os municípios procuram apresentar ao público resultados financeiros que revelem uma gestão das contas públicas eficiente, com o intuito de serem reeleitos. É ainda de realçar que a variação do saldo orçamental global aumentou em relação mais ou menos proporcional às outras despesas correntes e outras receitas correntes em 2014, o mesmo não se verificando nos restantes anos o que poderá estar relacionado com as eleições autárquicas do ano anterior (2013).

Por fim, os municípios visam aumentar a transparência de forma a existir mais confiança nas contas públicas sem reservas de julgamentos por má gestão, influenciando a opinião de todos os potenciais interessados.

Com este trabalho foi possível incrementar os estudos empíricos sobre esta temática de manipulação de resultados no setor público, neste caso, municípios portugueses. Foram considerados todos os municípios portugueses para ter uma análise global do país, enquanto os estudos anteriores, como o de Ferreira *et al.* (2013) e Martins & Correia (2015) apenas abrangiam alguns. Além disso, foram analisados anos mais recentes e que, por isso, evidenciam melhor o que se passa atualmente no nosso país. No período analisado surgiram vários escândalos financeiros, internacionais e nacionais, que incluíam o setor público e gestores de contas públicas, tanto do Estado como ao nível regional, nomeadamente câmaras municipais e juntas de freguesia, estando ainda sob investigação, o que incrementa a relevância do presente estudo. Por fim, não tivemos apenas em conta o que foi feito anteriormente pelos outros estudos na área, mas também acrescentámos uma variável nova,

relacionada com a transparência municipal, dada a relevância para evitar a corrupção e dar mais segurança ao cidadão e investidores. Esta variável mostrou ter significância estatística.

Os resultados obtidos são relevantes para os organismos públicos e de fiscalização por indicar quais os motivos que levam os municípios a gerir as suas contas e se o índice de transparência municipal é dissuasor de manipulação de resultados. Com as conclusões do presente estudo podem estes organismos modificar/adaptar as leis de forma a que a manipulação de resultados seja evitada. É ainda de interesse para investidores e todos os indivíduos que podem assim tomar consciência sobre a forma como são geridos os municípios, assim como o que deve ser mais controlado/fiscalizado para evitar alterações das demonstrações financeira, visto que contêm bens todos os cidadãos e é de especial importância que a sua gestão seja praticada de boa-fé e de forma clara garantindo uma subsistência equilibrada do setor público.

Com o presente trabalho os objetivos foram cumpridos. Porém, como todos os estudos, este também apresenta limitações. Em primeiro lugar não foi possível obter informação sobre os dados orçamentais, pelo foram utilizados os dados da execução orçamental da receita/despesa (previsões/dotações corrigidas). Esta alteração, embora não deva ter um impacto significativo nos resultados não é a mais precisa. Não foi possível realizar um estudo com um período temporal mais alargado dado que havia uma limitação de dados disponíveis para conseguir formular todas as variáveis. Para análises futuras sugerimos que seja realizada uma análise mais alargada de forma a verificar em maior detalhe qual a influencia das eleições legislativas e da alteração do Plano Oficial de Contas das Autarquias Locais para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas nas contas públicas.

O presente trabalho prende-se a Portugal, mas a mesma análise poderia ser estendida a outros países de forma a confirmar os resultados e a ver similaridades entre organismos públicos de vários países. Ainda para linhas de investigação futura seria importante a realização de um trabalho, que não usasse um modelo apenas baseado em dados matemáticos e estatísticos, visto que fatores político-ideológicos são de extrema importância devido à grande especificidade do setor público.

Referências Bibliográficas

- Amat, O., Blake, J., & Gutiérrez, S. M. (1995). *La contabilidad creativa en Españã y en el Reino Unido. Un estudio comparativo*. Retrieved from <https://econpapers.upf.edu/papers/181.pdf>
- Andrade, C., & Batalha, J. P. (2017). *Índice de Transparência Municipal: Apresentação e Indicadores*. Lisboa. Retrieved from https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/11/ITM_Apresentacao_e_Indicadores_2017.pdf
- António, S. C. F. (2012). *O alisamento de resultados e a divulgação voluntária da informação: Estudo de caso para o Grupo Portucel – Soporcel*. Instituto Politécnico de Leiria.
- Associação Nacional dos Municípios Portugueses - Orçamentos do Estado. (2019). Retrieved April 10, 2019, from <https://www.anmp.pt/index.php/temas/336-orçamentos-do-estado-associacao-nacional-dos-municipios-portugueses>
- Beck, A. W., Parsons, L. M., Barrett, B. E., Cicero, D. C., Robbins, W. A., & Stone, M. S. (2016). *Opportunistic financial reporting and credit market participation in municipalities*. University of Alabama.
- Beneish, M. D. (1997). Detecting GAAP violation: Implications for assessing earnings management among firms with extreme financial performance. *Journal of Accounting and Public Policy*, 16(3), 271–309. [https://doi.org/10.1016/S0278-4254\(97\)00023-9](https://doi.org/10.1016/S0278-4254(97)00023-9)
- Beneish, M. D. (1999). The Detection of Earnings Manipulation. *Financial Analysts Journal*, 55(5), 24–36. <https://doi.org/10.2469/faj.v55.n5.2296>
- Borges, A., Rodrigues, A., & Rodrigues, R. (2010). *Elementos de Contabilidade Geral* (25th ed.). Lisboa: Áreas Editora.
- Borrvalho, J. M. C. (2007). *A Associação entre a Manipulação dos Resultados Contabilísticos e a Opinião dos Auditores: Estudo Empírico em Empresas Ibéricas*. Instituto Universitário de Lisboa.
- Capalbo, F., Sorrentino, M., & Smarra, M. (2018). Earnings Management and State

- Ownership: A Primary Literature Review. *International Journal of Business and Management*, 13(6), 117–128. <https://doi.org/10.5539/ijbm.v13n6p117>
- Carreira, D. L. (2017). *Manipulação de Resultados e Falência de Empresas*. Instituto Politécnico de Leiria. Retrieved from https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/2839/1/Dissertação_Dilia_Carreira.pdf.pdf
- Carvalho, J. B. da C., Fernandes, M. J. da S., & Camões, P. J. S. (2018). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017. *Ordem Dos Contabilistas Certificados*, (2), 1–436. Retrieved from https://www.aemps.gob.es/cima/pdfs/es/ft/11265/FichaTecnica_11265.html.pdf
- Catroga, F. (2004). Natureza e História na Fundamentação do Municipalismo Da Revolução Liberal ao Estado Novo (uma síntese). *Estudos Em Homenagem a Luís António de Oliveira Ramos*, 407–420. Retrieved from <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4980.pdf>
- Cohen, S., Bisogno, M., & Malkogianni, I. (2018). Local Governments' Earnings Management: Greek and Italian Evidence. *SSRN Electronic Journal*, 1. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3267175>
- Cohen, S., & Malkogianni, I. (2018). Earnings Management and Financial Sustainability in Greek Municipalities. *SSRN Electronic Journal*, 1–35. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3118368>
- Constituição da República Portuguesa, Pub. L. No. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10 (1976). Portugal. Retrieved from www.dre.pt
- Costa, G. P. C. L. da, & Gartner, I. R. (2016). Manipulação de informações contábeis no setor público brasileiro. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(26), 141–162.
- Cunha, M. R. (2013). Métodos empíricos para detetar práticas de manipulação de resultados. *Revisores e Auditores*, 63, 14–23. Retrieved from <http://www.oroc.pt/fotos/editor2/Revista/63/Auditoria.pdf>
- DeAngelo, L. E. (1986). Accounting Numbers as Market Valuation Substitutes: A Study of

- Management Buyouts of Public Stockholders. *Accounting Review*, 61(3), 400–420. Retrieved from <https://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=4491632&S=R&D=bth&EbscoContent=dGJyMNHX8kSeqLQ4yNfsOLCmr1GeprVSs664SbGWxWXS&ContentCustomer=dGJyMOzprkiuqLdIuePfgeyx43zx>
- Dechow, P. M., & Dichev, I. D. (2002). The quality of accruals and earnings: The role of accrual estimation errors. *Dissertation Abstracts International*, 77, 35–39. <https://doi.org/10.2139/ssrn.277231>
- Degeorge, F., Patel, J., & Zeckhauser, R. (1999). Earnings Management to Exceed Thresholds. *The Journal of Business*, 72(1), 1–33. <https://doi.org/10.1086/209601>
- Donatella, P., Haraldsson, M., & Tagesson, T. (2018). Do audit firm and audit costs/fees influence earnings management in Swedish municipalities? *International Review of Administrative Sciences*, 1–19. <https://doi.org/10.1177/0020852317748730>
- 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>
- Gabardo, E., & Castella, G. M. e. (2015). A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. <https://doi.org/10.21056/aec.v15i60.55>
- Gomes, S. R. T. (2015). *Incentivos fiscais para a manipulação de resultados: Reporte fiscal de prejuízos*. Universidade Católica Portuguesa.
- Healy, P. M. (1985). The Effect of Bonus Schemes on Accounting Decisions. *Journal of Accounting and Economics*, 7, 85–107.
- 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. <https://doi.org/10.2139/ssrn.156445>
- Hodges, R. (2017). *Public sector creative accounting: past reflections and a future research*

- agenda. Comparative Governmental Accounting Research (CIGAR)*. United Kingdom.
- Jones, J. J. (1991). Earnings Management During Import Relief Investigations, 29(2), 193–228. <https://doi.org/10.2307/2491047>
- Kaur, N. (2017). Earnings Management: A Perspective on Methodology. *Journal of Management Research*, 17(4), 183–193.
- Kido, N., Petacchi, R., & Weber, J. (2012). The Influence of Elections on the Accounting Choices of Governmental Entities. *Journal of Accounting Research*, 50(2), 443–476. <https://doi.org/10.1111/j.1475-679X.2012.00447.x>
- Kothari S.P, Leon, A. J., & Wasley, C. E. (2005). Performance Matched Discretionary Accrual Measures. *Journal of Accounting and Economics*, 39, 1–41.
- Lama, M. de V., & Dargenidou, C. (2017). Earnings management through real activities in municipal subsidiaries: Implications for the implementation of the budgetary stability policy. *40th EAA European Accounting Association Congress*, 1–37.
- Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. Regime jurídico das autarquias locais, Diário da República §. Portugal. Retrieved from www.dre.pt
- Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, Diário da República, 1.ª série - N.º 37 §. Portugal. Retrieved from www.dre.pt
- Lisboa, I. (2017). Contabilidade e Análise de Valor – Mestrado em Controlo de Gestão. Leiria: Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.
- Machado, A. M. M. da C. (2016). *Identificação Manipulação de Resultados: O Modelo de McNichols (2002)*. Universidade Católica Portuguesa.
- Marques, M. J. M. (2008). *A Manipulação de Resultados Induzida pelo Planeamento Fiscal: O Caso das Pequenas e Médias Empresas Portuguesas*. Universidade do Minho.
- Martins, P., & Correia, L. (2015). Determinantes dos Desvios Orçamentais nos Municípios Portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 39, 42–64.
- Moreira, J. A. ., & Pope, P. F. (2007). Earnings Management to Avoid Losses: a cost of debt explanation. *CETE - Faculdade de Economia, Universidade Do Porto*, 1–44.

- Mulford, W. C., & Comiskey, E. E. (2011). *The financial numbers game: detecting creative accounting practices*. John Wiley & Sons.
- Novo Código do Procedimento Administrativo, Pub. L. No. Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (2015). Portugal: Diário da República. Retrieved from www.dre.pt
- Paulo, E. (2007). *Manipulação das Informações Contábeis: Uma análise teórica e empírica sobre os modelos operacionais da detecção de gerenciamento de resultados*. Universidade de São Paulo.
- Pellicer, M. J. A., Hodges, R., & Marti, C. (2016). Earnings Management in English Local Governments: Determining factors and instruments. *Financial Accountability & Management*, 17463, 1–21.
- PORDATA. (2019). Retrieved March 6, 2019, from <https://www.pordata.pt/Municipios>
- Portal Autárquico - Contas de Gerência dos Municípios. (2019). Retrieved April 10, 2019, from <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>
- Rahman, I. K. A., Rahman, N. A. A., Azhar, Z., Omar, N., & Said, J. (2015). Management Accounting Best Practices Award for Improving Corruption in Public Sector Agencies. *Procedia Economics and Finance*, 31(15), 503–509. [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(15\)01192-2](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)01192-2)
- Ramalho, T. C. L. (2015). *Contabilidade Criativa - A Percepção dos Técnicos Oficiais de Contas*. Instituto Politécnico de Lisboa.
- Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, Pub. L. No. Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro-Diário da República n.º 169/2013, Série I de 2013-09-03 (2013). Portugal. Retrieved from www.dre.pt
- Rocha, J. F. da, & Silva, P. C. e. (2017). Municípios em Portugal. In *Municipalismo: Perspectivas da descentralização da América Latina, na Europa e no Mundo* (pp. 171–211). Confederação Nacional de Municípios – CNM. Retrieved from [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54333/1/Municípios em Portugal.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54333/1/Municípios%20em%20Portugal.pdf)

- Rodrigues, E. L. (2015). *A auditoria financeira e a manipulação de resultados em contexto de SNC: o caso português*. Instituto Politécnico de Viana do Castelo.
- Ronen, J., & Yaari, V. (2008). *Earnings Management - Emerging Insights in Theory, Practice, and Research*. (Joel S. Demski (Fisher School of Accounting University of Florida), Ed.). Gainesville: Springer Science+Business Media, LLC.
- Roychowdhury, S. (2006). Earnings Management through Real Activities Manipulation. *Journal of Accounting and Economics*, 1–53.
- Santos, P. S. A., Machado, D. G., & Scarpin, J. E. (2013). Earnings Management in the Public Sector: Analysis Through the Budget Accounts, Other Income and Current Expenses in the Municipalities of Santa Catarina. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, 23(4), 15–43.
- Schipper, K. (1989). Commentary on Earnings Management. *Accounting Horizons*, 91–103. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(86\)90013-9](https://doi.org/10.1016/0361-3682(86)90013-9)
- Sousa, A. S. N. de. (2017). *Serão os impostos um incentivo à manipulação dos resultados? Estudo das empresas ibéricas*. Instituto Politécnico de Coimbra.
- Stalebrink, O. J. (2007). An Investigation of Discretionary Accruals and Surplus-Deficit Management: Evidence from Swedish Municipalities. *Financial Accountability & Management*, 23(4), 441–458. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2007.00437.x>
- Transparência e Integridade, A. C. (2019a). Índice de Transparência Municipal. Retrieved March 16, 2019, from <https://transparencia.pt/itm/>
- Transparência e Integridade, A. C. (2019b). Organização. Retrieved March 16, 2019, from <https://transparencia.pt/organizacao/>
- Viana, L. (2014). *Manipulação De Resultados Contabilísticos*.
- Vila, A. R. B. do C. da. (2012). *A Manipulação de Resultados Contabilísticos: Uma Revisão da Literatura*. Universidade da Beira Interior.
- Watts, R. L., & Zimmerman, J. L. (1990). Positive Accounting Theory: A Ten Year Perspective. *The Accounting Review*, 65(1), 131–156. <https://doi.org/10.2307/247880>