

Interação entre Contabilidade e Direito: em busca de uma teoria da regulação contábil

Interaction between accounting and law: searching an accounting regulation theory



Fernando Dal-Ri Murcia

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Resumo

Parece existir um consenso na comunidade contábil de que leis e normas de alta qualidade resultam na melhora da confiança dos usuários das demonstrações contábeis, o que é fundamental para o desenvolvimento dos mercados e, conseqüentemente, para a alocação de recursos na economia. Mas, até que ponto uma norma ou lei deve exigir a divulgação de informações aos usuários? Quais critérios devem ser levados em conta pelos órgãos normatizadores? A resposta para essas questões passam, fundamentalmente, pelo entendimento da relação entre o direito e a contabilidade. Isso ocorre, porque a contabilidade é, também, alvo de regulação. Contudo, diferentemente do que acontece na economia, a regulação é, todavia, pouca estudada na área contábil. Dentro desse contexto, o presente trabalho busca discutir questões relacionadas à regulação contábil e está organizado em três seções: (i) primeiramente, discute-se a discricionariedade inerente à prática contábil, que gera o chamado “gerenciamento de resultados ou lucros”; (ii) em seguida, busca-se compreender quais seriam as justificativas e os objetivos da regulação contábil; (iii) por último, discute-se o processo de convergência da contabilidade brasileira, com a migração para as normas internacionais e seus respectivos impactos.

PALAVRAS-CHAVE: Contabilidade, Direito. Regulação. Convergência Contábil Internacional

Abstract

There seems to be a consensus among the accounting community that high quality accounting standards improve the level of confidence of financial statements users, which is essential for financial markets' development, and consequently, for resources' distribution economy. However, to what

extend should regulators require the users to provide information disclosure? Which criteria should be taken into consideration by the regulating institutions? The answer to these questions relies mainly on the understanding of the relation between accounting and law. That occurs because accounting is also regulated by laws. On the other hand, differently from what happens in economy, regulation has not been much studied in accounting. Within this context, this work wishes to discuss issues related to accounting regulation and it is organized in three sections: (i) first, the choices that are inherent in the accounting practice will be posed, which lead to "earning or profit management", (ii) second, answers will be searched in the existing literature regarding the main objectives of accounting regulation, and (iii) finally, some opinions about the convergence of Brazilian accounting standards into international financial standards and its impacts will be discussed.

KEYWORDS: Accounting, Law. Regulation. International Accounting Convergence

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De acordo com Arthur Levitt (1998), ex-presidente da *Security Exchange Commission* (SEC), desde que esse órgão foi criado, em 1944, a abordagem tem sido de requerer que as empresas, que pretendem ter seus títulos negociados no mercado norte-americano, obedeçam às exigências de reconhecimento, mensuração e divulgação, como uma forma de prevenir divulgações incompletas e tendenciosas. A ideia é de que leis e normas contábeis de alta qualidade resultam na melhora da confiança dos usuários das demonstrações contábeis, o que é fundamental para o desenvolvimento dos mercados e, conseqüentemente, para a alocação de recursos na economia.

Mas, até que ponto uma norma ou lei deve exigir a divulgação de informações aos usuários externos da empresa?

De acordo com Lev (1988), como não se sabe com certeza que informações são efetivamente relevantes para os usuários e, também, devido à vasta gama de usuários que as demonstrações contábeis possuem, não está claro qual critério os órgãos reguladores deveriam utilizar para decidir o que deveria ser divulgado pelas companhias.

Dentro desse cenário, surgem algumas questões do tipo: Qual o objetivo da regulação

na contabilidade? Quais critérios devem ser levados em conta pelos órgãos reguladores? Qual a influência dos grupos interessados (auditores, empresas, credores, investidores etc.) na regulação contábil? Quais são os desafios da convergência para as normas internacionais?

Percebe-se que a resposta para essas questões passa, fundamentalmente, pelo entendimento da relação entre a Contabilidade e o Direito. Isso ocorre, uma vez que a contabilidade é, também, alvo de regulação. Órgãos reguladores, dentro de uma abordagem normativa, estabelecem as leis (princípios, normas, regras, pronunciamentos técnicos, interpretações, instruções, deliberações, resoluções etc.) que as empresas devem adotar.

Nesse cenário, as normas contábeis, elaboradas pelos órgãos normatizadores, estabelecem como a contabilidade deveria ser. Contudo, a prática contábil nem sempre é determinada pela normatização, pois: (i) a execução prática é mais detalhada do que as normas; (ii) as normas tardam a capturar as inovações da prática e (iii) nem sempre as empresas implementam as normas (BALL; KOTHARI; ROBIN, 2000).

Dentro desse contexto, o presente trabalho busca discutir questões relacionadas à regu-

lação contábil. A principal justificativa para a elaboração desse ensaio é que a regulação, diferentemente do que acontece na economia, ainda é pouco estudada na área da contabilidade. Nota-se a ausência de uma Teoria da Regulação Contábil.

Nessa ótica, faz-se necessário uma melhor compreensão deste assunto por parte de toda a comunidade contábil, caso contrário, o processo de regulação tende a ficar sujeito a meras opiniões, sem embasamento. Do mesmo modo, ao longo do tempo, a regulação ineficiente prejudicaria a própria contabilidade, o que resultaria na perda de sua relevância para a tomada decisão, comprometendo seu objetivo principal.

O presente ensaio está organizado em três seções. Primeiramente, discute-se a discricionariedade inerente à prática contábil, que gera o chamado “gerenciamento de resultados”. Em seguida, busca-se compreender quais seriam as justificativas e os objetivos da regulação contábil. Por último, discute-se o processo de convergência da contabilidade brasileira, com a migração para as normas internacionais.

2 DISCRICIONARIEDADE NA PRÁTICA DA CONTABILIDADE: AS ESCOLHAS CONTÁBEIS

Apesar dos esforços dos órgãos reguladores, as companhias possuem discricionariedade na determinação do escopo, conteúdo, período e forma de evidenciar informações contábeis aos seus usuários externos (WELKER, 1995). Percebe-se que, apesar de apresentar certas restrições quanto à elaboração, contabilização e evidenciação da informação econômico-financeira, a lei societária apresenta certo grau de arbitrariedade quanto à escolha dos procedimentos contábeis (COSENZA; GRATERON, 2003).

Conseqüentemente, a existência de critérios múltiplos nas normas e práticas contábeis

possibilita aos administradores escolherem alternativas válidas, com o objetivo de apresentarem informações desejadas (PAULO, 2006). Assim, a elaboração e a divulgação das demonstrações contábeis envolvem um julgamento que decorre das escolhas contábeis existentes!

Uma escolha contábil é qualquer decisão cujo objetivo seja influenciar o resultado da contabilidade, incluindo não apenas as demonstrações contábeis, mas, também, outros documentos derivados da contabilidade, como, por exemplo, as declarações de imposto de renda (FIELDS; LYS; VICENT, 2001).

Pode-se dizer que tais escolhas acontecem nas três etapas do processo contábil:

- **Reconhecimento:** Escolha de como se reconhecer determinado evento econômico ou ainda não reconhecê-lo. Por exemplo, reconhecer um instrumento financeiro como disponível para venda ou mantido até o vencimento, reconhecer ou não um passivo ambiental, etc.;
- **Mensuração:** Escolha de qual método de avaliação utilizar. Por exemplo, PEPS ou média ponderada, para a avaliação do estoques, linear ou exponencial, para a depreciação, etc. e
- **Divulgação:** Escolha de se evidenciar ou não determinada informação de caráter voluntário. Por exemplo, projeção de lucros futuros, EBITDA, etc.

Nesse ambiente, os gestores da entidade podem utilizar procedimentos que maximizem seus próprios interesses e/ou o valor de mercado da entidade. De uma maneira geral, conceituam-se esses procedimentos como gerenciamento de resultados ou, ainda, contabilidade criativa, maquiagem de balanços, *earnings management*, *window dressing*, *cooking the books*, *income smoothing*, etc.

A ideia subjacente ao gerenciamento de resultados é de que, como os gestores podem

interferir no processo de geração e divulgação das informações contábeis e como os horizontes de tempo entre eles e os acionistas podem ser conflitantes, eles tenderão a buscar melhores resultados no curto prazo (HERMALIN; WEISBACH, 2008). No cenário nacional, uma prática já documentada é a utilização da reserva de reavaliação para melhorar a relação Passivo/Patrimônio Líquido (LOPES; WALKER, 2008).

Contudo, é importante ressaltar que uma escolha contábil pode ter várias motivações: aumentar o lucro para aumentar a remuneração; aumentar o lucro para atender às projeções de analistas de mercado; aumentar o lucro para melhorar a relação Passivo/Patrimônio Líquido, devido à *covenants* de dívidas; diminuir o lucro para pagar menos impostos; diminuir o lucro para não despertar a atenção da mídia e dos sindicatos, etc.



Figura 1 - Motivações das Escolhas Contábeis

A grande dificuldade inerente à detecção do gerenciamento dos resultados é justamente conseguir identificar as diferentes motivações que os gestores possuem e os diferentes procedimentos utilizados para atingir seus objetivos.

Segundo a abordagem positiva da contabilidade, as empresas elegem suas políticas de evidência contábil tentando minimizar custos contratuais, e seus gestores buscam defender interesses individuais (WATTZ; ZIMMERMAN, 1986). Por isso, a qualidade da informação contábil depende dos incentivos que os gestores possuem e não apenas das normas ou leis

que a regulam (BALL; KOTHARI; ROBIN, 2000).

Nesse cenário, a existência de assimetria informacional permite aos gestores, em muitos casos, discricionariedade na hora de decidir o que divulgar. Assumindo que o processo de regulação (exigência de se divulgar determinadas informações e *enforcement* dessas exigências) e auditoria (baseado em testes substantivos e no processo de amostragem) são imperfeitos, os gestores, por vezes, têm o poder de decidir o que divulgar (HEALY; PALEPU, 2001). Corroborando essa afirmação, recentes escândalos corporativos reforçam a ideia de que os gestores possuem incentivos para influenciar, signi-

ficativamente, a tempestividade do *disclosure* corporativo (KOTHARI; SHU; WYSOCKI, 2008).

De acordo com Fisher e Verrecchia (1998), como o mercado não consegue observar de maneira completa os incentivos dos gestores, não consegue tampouco ajustar, perfeitamente, suas expectativas em relação a esses vieses. Do mesmo modo, não é possível eliminar por completo as manipulações que os gestores realizam, pois isso seria muito custoso (WATTS; ZIMMERMAN, 1986). Logo, percebe-se que gestores possuem discricionariedade com relação ao *disclosure* corporativo.

Nesse cenário, os gestores e/ou as empresas possuem incentivos econômicos para fornecer informações confiáveis, mas, também, possuem incentivos para fornecer informações enviesadas. Para Beaver (1998), os gestores possuem diversos incentivos pessoais na escolhas dos procedimentos de *disclosure*. Segundo Watts e Zimmerman (1986), antes de tomar uma decisão contábil, os gestores avaliam os possíveis impactos no seu próprio bem-estar.

Nessa ótica, percebe-se que as empresas dificilmente disponibilizam informações por razões filantrópicas. Pelo contrário, a racionalização econômica é justamente o que motiva a divulgação contábil!

Logo, o *disclosure* corporativo não é realizado no vácuo, pelo contrário, resulta de uma decisão que a empresa toma de como se comunicar com seus stakeholders (ARCHAMBAULT; ARCHAMBAULT, 2003). Assim, ele reflete uma decisão estratégica dos gestores, que buscam maximizar seu próprio interesse.

Essa decisão estratégica pode ser caracterizada como a propensão de se obter benefícios específicos com o *disclosure*, por meio do gerenciamento do processo de divulgação das informações corporativas (GIBBINS; RICHARDSON; WATERHOUSE, 1990). Em alguns casos, os gestores podem possuir incentivos para

ofuscar o resultado real da empresa, gerando malefícios aos usuários externos (GOTO; WATANABE; XU, 2007). Consequentemente, quanto maior a magnitude das interferências (gerenciamento, por exemplo) em um sistema de informações (demonstrações contábeis), menor sua utilidade para os investidores (GROSSMAN; STIGLITZ, 1980).

A ideia subjacente é que os gestores observam os resultados das operações, mas os investidores observam apenas as demonstrações contábeis, pois se encontram fora da companhia. Logo, em alguns casos, o gestor tem discricção para divulgar ou reter o que ele observa. Isso acontece porque uma parte das informações que ele possui no momento do *disclosure* não é verificável no momento em que essa divulgação ocorre.

Nesse cenário, embora seja sabido que os gestores possuam informação privilegiada e que, em certos casos, teriam incentivos para não divulgá-la, investidores podem não conseguir avaliar a natureza e a magnitude dessas informações. Do mesmo modo, se o mercado, efetivamente, não sabe que os gestores possuem determinada informação, esses últimos podem decidir por não evidenciá-la e mascarar a situação real da companhia.

De maneira geral, gestores acreditam que os investidores não conseguem identificar (entender) o gerenciamento de informações contábeis (WATTS; ZIMMERMAN, 1986). Nesse contexto, surge o fluxo incompleto de informações, caracterizado pela não divulgação de determinada informação (MENINI, 2008). Consequentemente, a diversidade das práticas de *disclosure* produz variação no nível de assimetria informacional entre os usuários externos da empresa (WELKER, 1995).

Contudo, não seria razoável supor que as companhias estivessem dispostas a gerar e a divulgar informações contábeis que contrariassem seus interesses, quando fosse

viável e lícito escolher práticas que gerassem informações compatíveis com tais interesses (CARDOSO; MARTINEZ, 2006). A ideia é que o gerenciamento das demonstrações contábeis é uma prática inerente à contabilidade, visto que as normas proporcionam julgamento, decorrente das escolhas contábeis.

Uma das maneiras de se tentar conter os incentivos que os gestores possam ter para melhorar a situação econômico-financeira de uma empresa é o princípio (ou convenção) do conservadorismo, que implica que notícias ruins sejam divulgadas e reconhecidas de maneira mais tempestiva que notícias boas. De acordo com Houlthausen e Watts (2001), isso faz com que os recursos se mantenham na empresa e, nesse sentido, é um mecanismo de controle para os credores. Assim, o conservadorismo funciona como uma restrição à liberdade dos gestores (LOPES, 2004). No caso das remunerações baseadas no lucro, por exemplo, o conservadorismo difere da compensação até o ponto em que todos os efeitos dos esforços dos gestores sejam refletidos nesse resultado (HOULTHAUSEN; WATTS, 2001).

Entretanto, de acordo com Kothari, Shu e Wysocki (2007), embora as demonstrações contábeis sejam consideradas “conservadoras”, existem poucas evidências de que existe conservadorismo nas práticas de *disclosure* das empresas. Logo, a divulgação de notícias positivas acontece de forma mais tempestiva do que a divulgação de notícias ruins.

Nesse contexto, percebe-se que o gerenciamento dos processos de reconhecimento, mensuração e *disclosure* são inerentes à prática contábil. Afinal, seria ingênuo pensar que as empresas elaboram e divulgam demonstrações contábeis de forma imparcial.

Dentro desse cenário, uma das formas de buscar reduzir as possibilidades de não divulgação de determinada informação é justamente torná-la obrigatória, mediante uma lei

ou norma contábil. A próxima seção aborda a regulação na contabilidade

3 DIREITO E CONTABILIDADE: EM BUSCA DA TEORIA DA REGULAÇÃO CONTÁBIL

A regulação pode ser entendida como um conjunto de normas coercitivas emanadas do Estado ou órgão regulador, relativas à determinada atividade ou área do conhecimento (POHLMANN; ALVES, 2004). Mais especificamente na área da contabilidade, a regulação é um conjunto de leis, normas e princípios, geralmente aceitos, que tratam do conteúdo, da forma e da periodicidade das demonstrações contábeis (LEV, 1988).

De maneira geral, órgãos reguladores mencionam que normas contábeis de alta qualidade resultam na melhora da confiança do investidor, o que diminui o custo de captação, aumenta a liquidez, contribui para a expansão do mercado de capitais (LEVITT, 1998) e conseqüentemente para o desenvolvimento econômico de um país.

Mas, se não existisse a regulação na contabilidade, como seria o mercado?

Bom, mesmo sem obrigatoriedade, empresas teriam incentivos para, voluntariamente, divulgar informações, desde que os benefícios esperados superassem os custos. A ideia subjacente, baseada no conceito do *unraveling argument* (MILGROM, 1981), é de que sem a divulgação de informações, investidores não conseguem distinguir entre as boas e más empresas. Assim, eles ofereceriam um preço que reflete a média entre o valor das ações das empresas boas e más.

Logo, as empresas com valor acima da média possuem incentivos para evidenciar informações privadas acerca da sua verdadeira importância. Isso ocorre porque existe um custo para ser avaliado como um “abacaxi” (AKERLOF, 1970). De acordo com Stiglitz

(1981), se algumas empresas divulgarem informações e outras não, o mercado assumirá que as empresas que não o fazem tiveram um retorno baixo.

Esse argumento baseia-se na premissa de que a não divulgação seria pior para a empresa, em razão dos problemas de seleção adversa, decorrentes da assimetria informacional. Dentro desse cenário, se os gestores podem divulgar informações, de maneira a auxiliar os usuários na avaliação da empresa, eles o farão.

Assim, companhias abertas consomem recursos para divulgar informações a investidores continuamente, mesmo sem obrigatoriedade. Do mesmo modo, a informação obrigatória e a voluntária são, algumas vezes, substitutas (DYE, 1985b). Um aumento no nível do *disclosure* obrigatório pode substituir práticas que, anteriormente, eram voluntárias. (Ex: Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), que já era feita por diversas empresas mesmo antes de se tornar obrigatória com a aprovação da Lei No. 11.638/07).

Assim, percebe-se que os custos e os benefícios da normatização da contabilidade não são óbvios, pois, como, inevitavelmente, empresas arcam com os custos da retenção, elas possuem incentivos para divulgar informações voluntariamente (BUSHEE; LEUZ, 2005).

Nesse contexto, note-se que, mesmo que não existisse obrigatoriedade, algumas empresas ainda divulgariam informações, desde que os benefícios superassem os custos, pois, nesses casos as companhias já teriam incentivos para tal procedimento.

Mas e quando isso não ocorre?

Bom, assumindo-se uma racionalidade econômica por parte dos gestores, na ausência de obrigatoriedade, não haveria divulgação de determinada informação quando os custos de sua divulgação fossem superiores aos seus benefícios.

Ora, nesse cenário, existiria um *gap* entre o que as empresas estão dispostas a evidenciar e o que os usuários efetivamente demandam e essa seria justamente a razão da regulação: exigir as informações que os usuários necessitam e que as empresas não estão dispostas a divulgar voluntariamente!

Assim, uma das possíveis justificativas para a regulação é sua função como mecanismo de comprometimento, já que obriga a empresa a divulgar informações nos tempos bons ou ruins (BUSHEE; LEUZ, 2005). Consequentemente, a regulação seria justificada como uma maneira de “forçar” a empresa a divulgar informações, mesmo quando isso trouxesse mais malefícios do que benefícios.

Assim, o *disclosure* deve ser obrigatório para as informações que as empresas não têm intenção de divulgar voluntariamente. Nessa ótica, os defensores da regulação argumentam que as empresas não estão dispostas a aumentar o nível de divulgação de suas informações, a não ser quando obrigadas.

Do mesmo modo, gestores controlam o processo de divulgação de informações, sendo as demonstrações contábeis a principal fonte de informação corporativa para os investidores. Nesse contexto, o mercado, livremente, não seria capaz de impor uma disciplina adequada para a divulgação de informações, o que penalizaria os usuários menos favorecidos. A ideia é que, apesar da existência de controles - como, por exemplo, a compensação de executivos com base nas ações da empresa, mecanismos de governança corporativa, etc. -, os problemas decorrentes do conflito de agência demandam por uma lei (norma), que regula o *disclosure* das empresas.

De acordo com Lev (1998), um mecanismo descentralizado e não regulado de divulgação, que objetive aumentar a equidade do mercado não é disponível nos dias atuais. A equidade pode ser definida como uma igual-

dade de oportunidade, que implica igualdade de acesso a informações relevantes para os usuários, podendo ser caracterizada por um estado de distribuição simétrico entre os usuários.

Assim, a necessidade da regulação da informação contábil, divulgada pelas empresas, deriva da existência de assimetria informacional, sendo que cabe ao órgão regulador exigir que a empresa forneça informações que, de alguma maneira, reduzam tal assimetria.

Nesse cenário, percebe-se, também, a necessidade de se proteger os investidores menores (menos informados) e o remédio mais efetivo contra a existência de assimetria informacional é justamente remover a vantagem que os investidores mais bem informados possuem, mediante a exigência de divulgação de informações pelas empresas, o que aumenta o bem-estar do mercado.

Verifica-se, assim, que, dentre as justificativas para regulação está a preocupação com a saúde financeira dos investidores menos informados (HEALY; PALEPU, 2001). Segundo Levitt (1988, p. 81), “nos Estados Unidos, busca-se construir e manter um mercado de capitais de sucesso através de um sistema de divulgação amplo e justo como uma forma de garantir a confiança dos investidores”.

Do mesmo modo, a divulgação de informações contábeis tem inúmeras consequências econômicas, como, por exemplo, efeitos na distribuição de riqueza, na alocação do risco entre investidores, na alocação de recursos entre as empresas (BEAVER, 1998) e na economia (AKERLOF, 1970).

Nesse ambiente, o mercado não regulado geraria investidores com informações desiguais. Dentro desse cenário, a regulação assume um papel de justiça, já que seria injusto não proteger os menos informados dos mais informados. Logo, uma das visões acerca da regulação atesta que sua função é justamente

proteger e beneficiar o mercado ou a maior parte dele.

Alguns outros autores argumentam que a regulação elimina o trabalho duplicado dos investidores e a provável ineficiência. A razão desse argumento é que, caso não existisse um documento formal que agregasse diversas informações, no caso as demonstrações contábeis, os investidores teriam que procurar, processar e compilar as informações de diferentes fontes, o que seria custoso e poderia gerar informações duplicadas.

Percebe-se, assim, que a exigência de divulgação obrigatória tem como vantagem a padronização da informação. A ideia é que, como o investidor geralmente compara certo número de empresas antes de realizar um investimento, a padronização das informações relevantes economiza tempo e dinheiro ao investidor.

Finalmente, é mais fácil para uma empresa se defender judicialmente se não existe uma regra (norma, lei) que especifique o que deveria ser divulgado (SHLEIFER, 2005). Shleifer (2005) ressalta, ainda, que empresas mais ricas, mais bem conectadas, mais bem representadas, possuem maior influência em uma disputa judicial quando comparadas a pequenos investidores. Logo, uma possível solução para esse problema seria a exigência de obrigatoriedade de divulgação (LEUZ; WY-SOCKI, 2008).

De acordo com Shleifer (2005), determinada sociedade (país) possui quatro opções no que diz respeito à regulação da divulgação contábil:

- **Abordagem da Solução de Mercado:** não há medida alguma, sendo baseada na premissa de que as empresas possuem incentivos para evidenciar informações fidedignas acerca de suas operações;
- **Abordagem da Solução Judicial:** o pro-

cesso de emissão de títulos torna-se um contrato, sendo que eventuais disputas entre investidores e empresas seriam resolvidas nos tribunais de justiça;

- **Abordagem do Órgão Regulador:** cria-se um agente regulador que demanda o que deve ser evidenciado pelas empresas, inspeciona o disclosure e penaliza aqueles que não obedecem às regras e
- **Abordagem Estatal:** o governo estatiza o processo de emissão de títulos e os agentes públicos são responsáveis pela venda desses títulos.

A maioria dos países capitalistas adota a “abordagem do órgão regulador”. Nos Estados Unidos, a jurisdição do FASB é a elaboração de normas (*standards*) e da SEC é o *disclosure*. Contudo, muitas das normas do primeiro contêm exigências de divulgação (informação por segmento, por exemplo), sendo que o segundo também influencia na elaboração das normas (BEAVER, 1998).

Nesse país, a SEC adota um processo de revisão, que objetiva avaliar se as práticas de disclosure das empresas são adequadas e, em caso de práticas inadequadas, são requeridas ações corretivas (FROST; POWNALL, 1994), como, por exemplo, a exigência de republicação dos balanços.

Já no cenário nacional, no que diz respeito às companhias abertas, cabe à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) o poder de normatizar (e fiscalizar) a divulgação das demonstrações contábeis. Com relação à elaboração das normas contábeis para as companhias brasileiras, foi criado, recentemente, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC).

É mister salientar que a regulação contábil não envolve apenas as leis, normas e pronunciamentos contábeis, mas, também, as exigências de cumprimento dessa legislação. Assume-se que as exigências de *disclosure* de-

veriam ser acompanhadas de um *enforcement* eficiente.

Nesse contexto, as práticas de *disclosure* também dependem do monitoramento e do *enforcement* dos órgãos reguladores e, quanto mais efetivas forem essas ações, mais adequado em termos do cumprimento das leis será o *disclosure* das empresas.

Segundo Dobler (1995), a baixa divulgação das informações sobre riscos na Alemanha, por exemplo, mesmo após essa prática ter deixado de se tornar voluntária para se tornar obrigatória, pode ter sido causada por um *enforcement* ineficiente. Do mesmo modo, em países em desenvolvimento, existem incentivos para o não cumprimento do *disclosure* obrigatório, justamente em razão do baixo *enforcement* (AHMED; NICHOLLS, 1994). Em Bangladesh, por exemplo, evidências empíricas demonstram que as empresas não atendem às exigências de divulgação estipuladas pelos órgãos reguladores (ALAM, 2007).

Já no cenário americano, a aprovação da *Sarbanes-Oxley Act of 2002* (SOX ou SARBOX) aumentou o *enforcement*, na medida em que obriga as empresas listadas na bolsa de valores norte-americana e subsidiárias a demonstrarem maior transparência na evidenciação contábil (WELLS, 2005).

Pode-se dizer que a SOX foi uma resposta aos escândalos contábeis nos Estados Unidos, envolvendo companhias como *Enron* e *WorldCom*. Ressalte-se que essa lei também teve impacto no *disclosure* das empresas, visto que aumentou as penalidades aos executivos que não divulgarem informações relevantes.

Dentre alguns dos principais objetivos da SOX, destacam-se:

- Estabelecer melhores padrões de governança corporativa e atribuir uma maior *accountability* para as empresas e seus gestores;
- Determinar penalidades criminais

e civis para os fraudadores das demonstrações contábeis e

- Melhorar a qualidade e transparência das demonstrações contábeis (WELLS, 2005).

Contudo, é importante salientar que órgãos reguladores não estão imunes às pressões. De acordo com Ball (2006), a contabilidade é influenciada por forças econômicas e políticas. A ideia é que determinados grupos (auditores, gestores, analistas, Estado, contadores etc.) podem realizar lobbies a favor ou contra determinada norma contábil. Nesse cenário, assume-se que grupos maiores e mais coesos possuem maior influência no processo político de *lobby* da regulação contábil (WATTS; ZIMMERMAN, 1986).

De uma maneira geral, os movimentos de *lobby* contra determinada norma contábil poderiam surgir em decorrência de grupos contrários à divulgação de determinadas informações, por exemplo. Obviamente, quanto mais um grupo for contrário a essa exigência, mais incentivos ele teria para realizar lobbies contra a aprovação da norma. Naturalmente, a aprovação ou não da norma levará em conta diversos aspectos, sendo que a influência do grupo lobista no processo de normatização vai depender de seu poder de barganha.

Um exemplo clássico disso foi o FAS N° 123, considerado uma das normas mais controversas da história do FASB, em que houve um grande lobby para que não se contabilizasse a despesa de opções de ações utilizadas para a compensação dos executivos.

No cenário nacional, caso similar ocorreu com as doações e subvenções: lobistas eram contrários à contabilizações dessas operações no resultado da empresa. Outro exemplo que serve para ilustrar a influência política na contabilidade foi o lobby realizado pelos governadores dos Estados brasileiros, a fim de garantir a continuidade da exigência de

publicação das demonstrações contábeis nos Diários Oficiais dos Estados.

Nesse contexto político da contabilidade, como os usuários da informação contábil tendem a ser menos coesos que outros grupos, possuem pouco poder de barganha. Do mesmo modo, os benefícios da informação para os usuários são difusos e os custos reais ou percebidos para os outros agentes são concentrados.

Em suma, com base nos aspectos mencionados nessa seção, constata-se que a regulação contábil é uma forma de garantir que as empresas divulguem informações, mesmo quando não possuam incentivos para isso. A obrigatoriedade também se justifica como uma forma de fornecer informações padronizadas aos usuários.

Entretanto, percebe-se que o processo de regulação contábil não está imune a lobbies de partes interessadas. A convergência para as normas internacionais de contabilidade, conhecidas como as *International Financial Reporting Standards* (IFRS), ilustra bem o conceito acima, já que sua adoção em diversos países resultou muito mais de um processo político do que de uma demanda por parte dos usuários. A próxima seção discute esses aspectos.

4 CONVERGÊNCIA DAS NORMAS BRASILEIRAS PARA AS NORMAS INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE: ADOÇÃO REAL VERSUS ADOÇÃO DO RÓTULO IFRS

Segundo Ball (2006), a convergência refere-se ao processo de diminuir as diferenças entre o IFRS e as normas contábeis de países que possuem suas próprias regras. A justificativa para essa convergência das normas e do *disclosure* corporativo baseia-se no argumento de que a padronização reduziria o custo de pro-

cessamento da informação para os usuários, visto que forneceria uma linguagem comum (HEALY; PALEPU, 2001).

Contudo, os incentivos dos contadores, gestores, auditores, órgãos reguladores, investidores, analistas, são eminentemente locais, o que gera dúvidas acerca da uniformidade prometida pelo IFRS (BALL, 2006). De maneira geral, esses incentivos levantam dúvidas de que a mudança para uma norma global (IFRS) produziria melhor comparação entre as demonstrações contábeis de diferentes países ou que melhoraria o padrão de *disclosure* das empresas (DASKE et al, 2007). Para Ball (2006), independentemente da utilização de normas internacionais, ainda existirão diferenças na qualidade das demonstrações contábeis (BALL, 2006).

De acordo com Leuz e Wysocki (2008), sem um entendimento dos elementos institucionais de determinado país, as normas contábeis globais – mais especificamente a adoção do IFRS –, dificilmente atingirão os objetivos de harmonização e convergência. Nessa ótica, a diversidade global dos aspectos econômicos e institucionais dos diferentes países pode limitar a efetividade de um conjunto de normas internacionais.

Segundo Ball (2006), a aplicação diferenciada do IFRS parece inevitável, pois existem algumas importantes dimensões segundo as quais o mundo ainda permanece mais “local” do que “global”, como por exemplo:

- A extensão da influência do Estado na economia,
- Sistemas legais,
- Tamanho e abrangência do mercado de capitais,
- Mecanismos de governança,
- Influência fiscal,
- Controle acionário das empresas etc.

Do mesmo modo, como as normas contábeis envolvem uma inerente subjetividade, a

qualidade do *disclosure* continuará a ser influenciada por diversos fatores institucionais do país, como, por exemplo, o *enforcement* dos órgãos reguladores, as instituições legais, a auditoria, as características operacionais da empresa e as estruturas de governança (DASKE et al, 2007).

A ideia é que os mecanismos de monitoração funcionam de maneira diferente entre países, sendo que o IASB é um órgão normatizador e não possui poder de *enforcement*. Para Ball (2006), o IASB pode incentivar as empresas a adotar o *label* IFRS, mas não tem como exigir essa prática.

Logo, os argumentos em favor da harmonização das normas mundiais de contabilidade, proveniente da ideia de que as IFRS forneceriam uma linguagem comum, que traria a tão sonhada ‘comparabilidade’, desconsideram o ambiente econômico, social e institucional de cada país.

Afinal, que empresa possui demonstrações contábeis mais confiáveis: (i) uma empresa no Iraque, país em plena guerra civil, que utiliza normas contábeis internacionais (IFRS) ou (ii) a Vale do Rio Doce, conhecida pela sua reputação de boas práticas de governança e transparência, mas que utiliza as normas contábeis nacionais (BR GAAP)?

Em suma, apesar do processo de convergência para as normas internacionais de contabilidade (o como a contabilidade deveria ser), a prática da contabilidade ainda permanece local (o como a contabilidade efetivamente é)!

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou discutir questões relacionadas à regulação contábil. Justifica-se a elaboração deste ensaio, à medida que a regulação, diferentemente do que acontece na economia, ainda é pouca estudada na área da contabilidade.

A primeira seção objetivou discutir a descri-

cionariade existente na prática da contabilidade, decorrente das escolhas existentes, que gera o chamado “gerenciamento de resultados”. Isso ocorre, porque a prática da contabilidade é realizada por indivíduos e está longe de ser uma disciplina exata. Pelo contrário, nota-se que os processos de reconhecimento, mensuração e divulgação envolvem julgamento. De fato, seria ingênuo pensar que as empresas elaboram e divulgam demonstrações contábeis de forma imparcial. Afinal, caso isso fosse verdade, não haveria a necessidade da certificação das demonstrações por uma terceira parte independente: os auditores!

Dentro desse cenário, uma das formas de buscar reduzir as possibilidades de não divulgar determinada informação é justamente torná-la obrigatória, mediante uma lei ou norma contábil. Nesse sentido, constatou-se que o objetivo principal da regulação contábil é exigir as informações que os usuários necessitam e que as empresas não estão dispostas a divulgar voluntariamente!

A regulação da informação contábil, divulgada pelas empresas, deriva da existência de assimetria informacional, sendo que cabe ao órgão regulador exigir que a empresa preste informações que, de alguma maneira, reduzam

tal assimetria.

Notou-se também a necessidade de se proteger os investidores menores (menos informados). A ideia é que a regulação assume um papel de justiça, já que seria injusto não proteger os menos informados dos mais informados. Logo, uma das visões acerca da regulação atesta que sua função é justamente proteger e beneficiar o mercado ou a maior parte dele.

Contudo, constatou-se, também, que a regulação contábil não está imune aos lobbies das partes interessadas, sendo que, aparentemente, a convergência para as normas internacionais de contabilidade resultou muito mais de um processo político do que de uma demanda por parte dos usuários.

Finalmente, a adoção das IFRSs dependerá do efetivo *enforcement* dos órgãos reguladores nacionais. Afinal, lei sem punição é conselho, sendo que, sem cobrança, exigência, a tão sonhada comparabilidade prometida pela convergência pode ficar comprometida. Do mesmo modo, a aplicação diferenciada das IFRSs entre os diferentes países do globo parece inevitável, pois a prática da contabilidade ainda permanece mais “local” do que “global”!

REFERÊNCIAS

- AKERLOF, George. The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, p. 488-500, 1970.
- ARCHAMBAULT, Jeffrey; ARCHAMBAULT, Marie. A multinational test of determinants of corporate disclosure. **International Journal of Accounting**, v. 38, p. 173-194, 2003.
- BALL, Ray. International Financial Reporting Standard (IFRS): Pros e cons for investors. **Journal of Business Research**, v. 36, p. 5-27, 2006.
- BALL, Ray; KOTHARI, S.P.; ROBIN, Ashok. The effect of international institutional factors on properties of accounting earnings. **Journal of Accounting and Economics**, v. 29, p. 1-51, 2000.
- BEAVER, William. **Financial reporting: an accounting revolution**. Editora Prentice Hall, 1998.
- BUSHEE, Brian; LEUZ, Christian. Economic consequences of SEC disclosure regulation: Evidence from OTC bulletin board. **Journal of Accounting and Economics**, v. 39, p. 233-264, 2005.

CARDOSO, Ricardo; MARTINEZ, Antonio. Gerenciamento de resultados contábeis mediante decisões operacionais. In: Encontro da ANPAD, 30, 2006. Salvador. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2006. CD-ROM.

COSENZA, José; GRATERON, Ivan. A auditoria da contabilidade criativa. **Revista Brasileira de Contabilidade**. n. 143, p.43-61, 2003.

DASKE, Holger; HAIL, Luzi; LEUZ, Christian, VERDI, Rodrigo. Mandatory IFRS reporting around the world: Early evidence on the economic consequences. European Corporate Governance Institute (ECGI) – Finance Research Paper Series. **Social Science Research Network**. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 9 out. 2008.

DOBLER, Michael. How informative is risk reporting? A review of disclosure models. Munich Business Research Working Paper. **Social Science Research Network**. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 22 ago. 2008.

DYE, Ronald. Strategic accounting choice and effects of alternative financial reporting requirements. **Journal of Accounting Research**, v. 23, p. 554-574, 1985.

FIELDS, Thomas; LYS, Thomas; VICENT, Linda. Empirical research on accounting choice. **Journal of Accounting and Economics**, v. 31, p. 255-307, 2001.

FISHER, Paul; VERRECCHIA, Robert. Reporting bias. **Social Science Research Network**. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 15 set. 2008.

FROST, Carol; GORDON, Elizabeth; POWNALL, Grace. Financial reporting and disclosure quality, and emerging market companies' access to capital in global markets. **Social Science Research Network**. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 22 ago. 2008.

GIBBINS, Michael; RICHARDSON, Alan; WATERHOUSE, John. The management of corporate financial disclosure: Opportunism, ritualism, policies and process. **Journal of Accounting Research**, v. 28, p. 121-143, 1990.

GOTO, Shingo; WATANABE, Masashiro; XU, Yan. Strategic disclosure and stock returns: Theory and evidence from U.S. cross-listing. Review of Financial Studies, Forthcoming. **Social Science Research Network**. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 22 ago. 2008.

GROSSMAN, Sanford; STIGLITZ. On the impossibility of informationally efficient markets. **The American Economic Review**, v. 70, p. 393-408, 1980.

HEALY, Paulo; PALEPU, Krishna. Information asymmetry, corporate disclosure and capital markets: A review of empirical disclosure literature. **Journal of Accounting and Economics**, v. 31, p. 405-440, 2001.

HERMALIN, Benjamim; WEISBACH, Michael. Information disclosure e corporate governance. **Social Science Research Network**. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 11 set. 2008.

HOULTHAUSEN, Robert; WATTS, Ross. The relevance of value-relevance literature for financial accounting standard setting. **Journal of Accounting and Economics**, v. 31, p. 3-75, 2001.

KOTHARI, S. P.; SHU, Susan, WYSOCKI, Peter. Do managers withhold bad news? Working Paper. MIT Sloan School of Management, 2007. **Social Science Research Network**. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 22 out. 2008.

LEUZ, Christian; WYSOCKI, Peter. Economic consequences of financial reporting and disclosure regulation: A review and suggestions for future research. **Social Science Research Network**. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 22 ago. 2008.

LEV, Baruch. Toward a theory of equitable accounting policy. **The Accounting Review**, v. 63, p. 1-22, 1988.

LEVITT, Arthur. The importance of high quality accounting standards. **Accounting Horizons**, v. 12, p. 79-82, 1998.

LOPES, Alessandro; WALKER, Martin. Firm-level incentives and the informativeness of accounting reports: An experiment in Brazil. In: **American Accounting Association Annual Meeting**, 2008, Anaheim.

MENINI, Andrea. Press coverage and disclosure quality. In: **European Accounting Association Annual Congress**, 31, 2008, Rotterdam.

MILGROM, Paul. Good news and bad news: Representation theorem and applications. **Bell Journal of Economics**, v. 12, p. 380-391, 1981.

PAULO, Edilson. Gerenciamento de resultados e a oferta pública de ações pelas companhias abertas brasileiras. In: Encontro da ANPAD, 30, 2006. Salvador. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2006. CD-ROM.

POHLMANN, Marcelo; ALVES, Francisco. Regulamentação. In: LOPES, Alexsandro; IUDÍCIBUS, Sérgio. **Teoria avançada da contabilidade**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

SHLEIFER, Andrei. Understanding regulation. **European Financial Management**, v. 11, p. 439-451, 2005.

WATTS, Ross; ZIMMERMAN, Jerold. **Positive accounting theory**. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1986.

WELLS, Joseph. **Principles of Fraud Examination**. Editora Wiley, 2005.

WELKER, Michael. Disclosure policy, information asymmetry, and liquidity in equity markets. **Contemporary Accounting Research**, v. 11, p. 801-827, 1995.

Artigo Recebido em: 04 de março de 2010.

Artigo Aprovado em: 18 de agosto de 2010.

ENDEREÇO DO AUTOR

Fernando Dal-Ri Murcia

murcia@cse.ufsc.br