XXXIII Congresso Brasileiro de Custos
17, 18 e 19 de novembro de 2026
- Porto de Galinhas / PE -

Potencial de adoção da IPSAS 47 no Brasil: uma análise pragmática do processo de contabilização do IPTU nas capitais brasileiras

Moisés Rocha Bello (ISC) - moisesrbello@gmail.com

Lucas Oliveira Gomes Ferreira (Tcu- Unb) - lucasogf@gmail.com

Resumo:

Este estudo avalia a capacidade de implementação da norma internacional IPSAS 47 na contabilidade das capitais brasileiras, utilizando como proxy o nível de adoção efetiva de sua predecessora, a IPSAS 23. A pesquisa analisa o processo de contabilização do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) para inferir se o grau de maturidade contábil atual dos entes subnacionais oferece suporte à transição exigida pelo novo padrão global de reconhecimento de receitas. Caracterizada como exploratória e quali-quantitativa, a investigação baseou-se em análise documental e extração de dados da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) via plataforma Siconfi para o exercício de 2025. O método consistiu em mapear a legislação das 27 capitais para confirmar a data do fato gerador do imposto e monitorar o comportamento da conta contábil "IPTU a receber", verificando o cumprimento tempestivo do regime de competência. Os resultados demonstram um baixo nível de conformidade: apenas 44,4% das capitais realizam o registro tempestivo. Constatou-se ainda que 33,3% não utilizam a conta adequada e 22,2% apresentam comportamentos atípicos nos balanços, indicando severas fragilidades estruturais na administração local. O estudo preenche uma lacuna empírica sobre a convergência contábil municipal no Brasil e fornece um alerta crítico aos órgãos de normatização: diante das falhas na aplicação da IPSAS 23, os municípios enfrentarão dificuldades extremas para operacionalizar a IPSAS 47. Portanto, aponta-se a necessidade de aprimoramento tecnológico de sistemas e intensificação de treinamentos sobre julgamento profissional voltados aos contadores públicos.

Palavras-chave: *Contabilidade aplicada ao setor público; IPSAS 47; Matriz de saldos contábeis (MSC); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Potencial de adoção da IPSAS 47 no Brasil: uma análise pragmática do processo de contabilização do IPTU nas capitais brasileiras

RESUMO

Este estudo avalia a capacidade de implementação da norma internacional IPSAS 47 na contabilidade das capitais brasileiras, utilizando como *proxy* o nível de adoção efetiva de sua predecessora, a IPSAS 23. A pesquisa analisa o processo de contabilização do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) para inferir se o grau de maturidade contábil atual dos entes subnacionais oferece suporte à transição exigida pelo novo padrão global de reconhecimento de receitas. Caracterizada como exploratória e quali-quantitativa, a investigação baseou-se em análise documental e extração de dados da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) via plataforma Siconfi para o exercício de 2025. O método consistiu em mapear a legislação das 27 capitais para confirmar a data do fato gerador do imposto e monitorar o comportamento da conta contábil "IPTU a receber", verificando o cumprimento tempestivo do regime de competência. Os resultados demonstram um baixo nível de conformidade: apenas 44,4% das capitais realizam o registro tempestivo. Constatou-se ainda que 33,3% não utilizam a conta adequada e 22,2% apresentam comportamentos atípicos nos balanços, indicando severas fragilidades estruturais na administração local. O estudo preenche uma lacuna empírica sobre a convergência contábil municipal no Brasil e fornece um alerta crítico aos órgãos de normatização: diante das falhas na aplicação da IPSAS 23, os municípios enfrentarão dificuldades extremas para operacionalizar a IPSAS 47. Portanto, aponta-se a necessidade de aprimoramento tecnológico de sistemas e intensificação de treinamentos sobre julgamento profissional voltados aos contadores públicos.

Palavras-chave: Contabilidade aplicada ao setor público; IPSAS 47; Matriz de saldos contábeis (MSC); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Convergência contábil.

Área Temática: custos aplicados ao setor público.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a contabilidade do setor público global tem passado por reformas profundas, impulsionadas pela busca de maior transparência, *accountability* e fiabilidade das demonstrações financeiras (Scannell & Tawiah, 2024). Nesse cenário, as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS) surgem como um marco de qualidade para a modernização dos sistemas de informação governamentais (Tawiah, 2023a).

A IPSAS 47: Receita, emitida em maio de 2023 com vigência a partir de janeiro de 2026, representa uma evolução crítica ao unificar o tratamento de receitas, substituindo as normas anteriores IPSAS 9, 11 e 23 (IPSASB, 2023). A implementação efetiva de tais padrões é essencial para reduzir a assimetria de informação entre gestores e cidadãos, fornecendo dados comparáveis que monitoram a estabilidade fiscal e apoiam a tomada de decisão racional.

O objetivo geral deste artigo é avaliar a capacidade de implementação da IPSAS 47 na contabilidade das capitais brasileiras. Para alcançar essa finalidade, utiliza-se como *proxy* a análise da adoção efetiva da IPSAS 23 (IPSASB, 2006), que é a norma predecessora que trata de receitas de transações sem contraprestação, como impostos e transferências, no contexto específico do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Serão avaliados os comportamentos das contas do Ativo na Matriz de Saldos Contábeis (MSC) nas capitais, especificamente em relação as contas afetas ao IPTU. A premissa central é que o registro tempestivo do lançamento do IPTU gera uma flutuação característica nos saldos contábeis de curto prazo, passível de monitoramento sistêmico, que permitirá concluir pela implementação efetiva da IPSAS 23.

Como objetivos específicos, a pesquisa busca: (i) identificar a forma de contabilização do IPTU nas capitais brasileiras por meio dos dados extraídos da Matriz de Saldos Contábeis (MSC); (ii) verificar o grau de conformidade desses registros com os requisitos da IPSAS 23; e (iii) inferir o nível de maturidade e prontidão dessas capitais para a transição para a IPSAS 47, sob a premissa de que a não observância de uma norma já superada indica baixa capacidade de evolução para o novo padrão internacional.

A relevância social deste estudo fundamenta-se no papel da contabilidade como instrumento de controle social. A adoção de normas de alta qualidade, como a IPSAS 47, atua como um inibidor da corrupção ao exigir divulgações detalhadas e tempestivas, o que fortalece a confiança da sociedade nas instituições públicas. Demonstrações fidedignas permitem que o eleitorado avalie com precisão o desempenho dos governantes, garantindo que os recursos provenientes de tributos, tal como o IPTU, sejam geridos de forma eficiente e transparente.

Sabe-se que a adoção das IPSAS pelos entes federados brasileiros tem se mostrado um processo lento e, de certo modo, complexo, haja vista os diversos obstáculos à convergência contábil às normas internacionais (Marques et al., 2020). Considerando que a IPSAS 23 será substituída pela IPSAS 47, que já passou a viger em 2026, avaliar a adoção da IPSAS 23 pelas capitais brasileiras, que, em tese, possuem maior capacidade técnica e operacional que os demais entes, mostra-se um bom termômetro para predizer a dificuldade de adoção e acompanhamento da atualização das IPSAS por esses entes federados.

Sob a perspectiva acadêmica, o trabalho justifica-se pela escassez de estudos empíricos que analisem a implementação das IPSAS no Brasil, especialmente no nível governamental municipal (Lima & Lima, 2019). Ao utilizar a MSC e o IPTU como métricas de maturidade contábil, a pesquisa preenche uma lacuna sobre como as pressões institucionais e as restrições técnicas influenciam a tradução de padrões globais em práticas locais, contribuindo para o debate sobre a heterogeneidade da mudança contábil no setor público brasileiro.

A estrutura deste artigo está organizada em quatro seções principais, além desta introdução. A primeira apresenta o referencial teórico, abordando os conceitos da IPSAS 47 e o histórico da convergência no Brasil, assim como abordará a Teoria da Legitimidade para explicitar a necessidade de adoção das IPSAS pelo Brasil. A segunda detalha a metodologia, explicando o uso da MSC e dos critérios de avaliação. A terceira seção expõe os resultados e discussão, confrontando as práticas das capitais com as exigências normativas. Por fim, a conclusão sintetiza os achados e as implicações para a maturidade contábil governamental.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Reformas na contabilidade pública e a nova gestão pública

A modernização da contabilidade do setor público está inserida no movimento da Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM), que busca transpor técnicas do setor privado para o governo a fim de aumentar a eficiência, a transparência e a accountability (Scannell & Tawiah, 2024).

A adoção de normas internacionais, como as IPSAS, é vista como uma ferramenta fundamental para melhorar a qualidade da informação contábil, permitindo que os cidadãos e investidores comparem o desempenho financeiro de diferentes jurisdições e monitorem a estabilidade fiscal. Estudos indicam que a implementação desses padrões pode atuar como um inibidor da corrupção em países em desenvolvimento e melhorar a qualidade da governança, especialmente quando se migra do regime de caixa para o de competência plena (Tawiah, 2023b).

2.2 O processo de convergência no brasil e a lei 4.320/1964

No cenário brasileiro, a contabilidade pública é historicamente regida pela Lei 4.320/1964 (Lei 4320, de 17 de Março de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro Para Elaboração e Controle Dos Orçamentos e Balanços Da União, Dos Estados, Dos Municípios e Do Distrito Federal., 1964), que foca no controle orçamentário e financeiro. O processo de convergência para os padrões internacionais foi formalmente impulsionado em 2008, pela Portaria STN 184, que designou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para promover o alinhamento das normas nacionais às IPSAS emitidas pelo Conselho de Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSASB – International Public Sector Accounting Standards Board). Apesar dos avanços, a reforma brasileira tem se caracterizado por ser lenta e gradual, enfrentando o desafio de alinhar a legislação antiga com as demandas modernas de transparência e visão patrimonial (Lima & Lima, 2019).

A literatura identifica diversos obstáculos que dificultam a transição para normas complexas. Entre as barreiras práticas, destacam-se a carência de pessoal qualificado e a insuficiência de sistemas tecnológicos adequados (Lima & Lima, 2019). No Brasil, a extensão territorial e a diversidade socioeconômica dos 5.570 municípios criam desafios adicionais à padronização. Além disso, a percepção dos contadores indica que a falta de suporte da alta administração, o baixo interesse político e a resistência cultural interna são entraves críticos que podem comprometer o sucesso da convergência (Marques et al., 2020).

2.3 A evolução para a IPSAS 47: do modelo de contraprestação ao acordo vinculante

A IPSAS 47 (Receitas) representa um marco na contabilidade aplicada ao setor público ao propor um modelo unificado para o reconhecimento de receitas, substituindo normas anteriores, em especial a histórica IPSAS 23 (Receitas de Transações sem Contraprestação). O grande diferencial dessa nova norma é o seu alinhamento conceitual com a IFRS 15 (IASB, 2014), oriunda do setor privado, mas com as devidas adaptações para abranger a realidade governamental. O foco da contabilidade deixa de ser a natureza da transação e passa a ser a análise dos chamados “acordos vinculantes” (binding arrangements), estabelecendo uma base

principiológica mais técnica, robusta e aderente à realidade dos contratos públicos (IPSAS 47, 2023).

A principal limitação da IPSAS 23 (IPSASB, 2006) residia na sua exigência de classificar as transações de forma estritamente binária: transações com contraprestação (troca de valores equivalentes de mercado) e transações sem contraprestação (como a arrecadação de impostos e o recebimento de transferências voluntárias). Na prática da administração pública, essa divisão nem sempre era clara, pois muitos convênios e repasses carregam características de ambas as categorias. Isso gerava dificuldades interpretativas e levava à adoção de tratamentos contábeis divergentes para fatos econômicos semelhantes, o que prejudicava diretamente a comparabilidade das demonstrações financeiras entre diferentes governos (Polzer et al., 2022).

O que a IPSAS 47 traz de maior novidade é a superação dessa dicotomia através da abordagem de “obrigações de cumprimento” (compliance obligations). Sob a nova ótica, o gestor público não inicia a análise tentando enquadrar a receita como “com ou sem” contraprestação. A pergunta central passa a ser se o acordo vinculante impõe à entidade a obrigação de transferir bens ou serviços para terceiros. Caso a resposta seja sim, a receita, à luz da IPSAS 47, deverá ser reconhecida gradativamente, à medida que essas obrigações forem efetivamente cumpridas. Em caso negativo, se o ente recebe o recurso sem a exigência de uma contrapartida específica de desempenho atrelada a esse recurso, a exemplo do que ocorre com os impostos, a receita passa a ser reconhecida imediatamente no momento do fato gerador.

A aplicação da IPSAS 47 exige um exercício muito mais refinado de julgamento profissional sobre a essência econômica dos acordos, evitando que a contabilidade fique refém apenas da forma legal. O resultado prático dessa transição é uma evidenciação contábil muito mais fiel ao ritmo de execução dos projetos e das políticas públicas governamentais, garantindo que o momento do reconhecimento da receita esteja temporalmente alinhado com a entrega de valor à sociedade.

2.4 Teoria da legitimidade

O estudo ampara-se na Teoria da Legitimidade, que foi objeto de estudo de Marck Suchman (Suchman, 1995), o qual enuncia que as organizações buscam legitimidade para garantir sua continuidade e apoio da sociedade. Por legitimidade, entenda-se como sendo a percepção generalizada ou assunção de que as ações de uma entidade são desejáveis, apropriadas ou adequadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.

A legitimidade organizacional pode ser analisada sob duas perspectivas: legitimidade estratégica, cujo foco está na forma como a organização se utiliza de meios documentais e simbólicos para buscar o apoio da sociedade; e a legitimidade institucional, que trata a legitimidade não como um recurso, mas como um conjunto de crenças constitutivas que influenciam a organização e são nela inseridas a partir do ambiente externo.

Para o presente estudo, a perspectiva da legitimidade institucional tem maior relevância, pois o processo de convergência aos padrões internacionais de contabilidade do setor público em andamento no Brasil não é apenas uma questão de melhorar a contabilidade, mas também de fortalecer a imagem de um setor público moderno e transparente perante a sociedade.

Para manutenção da legitimidade, as estratégias a serem utilizadas passam por identificar mudanças que estão ocorrendo, proteger o que foi conquistado

e/ou buscar por melhorias contínuas. Já para a reparação de legitimidade, quando a instituição já está enfrentando crises de legitimidade, as estratégias passam por normalizar as atividades, reestruturar seu modo de operação, representando, assim, a busca por redenção e recuperação da legitimidade perdida (Ascari et al., 2023).

A legitimidade organizacional pode ser classificada em três subtipos: legitimidade pragmática, legitimidade moral e legitimidade cognitiva. Enquanto a legitimidade pragmática baseia-se nos interesses dos públicos mais diretos envolvidos com a organização, a legitimidade moral reflete uma avaliação normativa positiva da organização. Ela não se baseia em julgamentos se a atividade desempenhada pela organização beneficia determinados grupos de interesse, tal como a legitimidade pragmática, mas sim se a atividades desempenhada é a coisa certa a se fazer, representando, assim, uma avaliação moral (Suchman, 1995).

À luz da teoria da legitimidade, a adoção das IPSAS pelo Brasil pode ser compreendida como uma estratégia para reforçar ou manter a sua legitimidade perante a sociedade brasileira e atores internacionais que utilizam as informações dos demonstrativos contábeis do setor público brasileiro em suas decisões financeiras. Em estudo anterior, que buscou avaliar as razões pelas quais países europeus deixam de adotar as IPSAS de forma integral, registrou-se que um dos motivos que leva os governos adotarem as IPSAS relaciona-se justamente com a busca por ganhar ou manter legitimidade (Polzer et al., 2022).

3 METODOLOGIA

O presente estudo se caracteriza, quanto à sua natureza, como sendo uma pesquisa básica, que busca compreender o nível de implementação da IPSAS 23 nas capitais brasileiras para, a partir disso, predizer a capacidade de os entes subnacionais implementarem a IPSAS 47, que passou a viger em 2026. A respeito do objetivo, é uma pesquisa exploratória, haja vista que a adoção das IPSAS por municípios brasileiros é um tema pouco discutido academicamente, caracterizando, assim, a lacuna que este estudo busca preencher.

Em relação à abordagem, classifica-se como uma pesquisa quali-quantitativa, pois se propõe a ser uma imersão inicial no tema que permitirá inferir a capacidade dos entes objeto do estudo em adotarem a IPSAS 47 em futuro próximo.

Os dados que serão usados neste estudo concentram-se, basicamente, na Matriz de Saldos Contábeis (MSC), que é uma relação de contas contábeis baseadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP acompanhada de seus respectivos saldos (iniciais, movimentações a débito e a crédito e saldos finais) e de atributos de informações complementares, tal como fonte de recursos, função, subfunção, natureza da despesa e outras classificações.

Os dados da MSC serão extraídos a partir do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que é uma plataforma tecnológica oficial, mantida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), criada para receber, processar e divulgar os dados contábeis de todos os entes da federação brasileira. São dados públicos, portanto podem ser acessados livremente, uma vez que não há restrições relativas a dados sigilosos ou de alguma forma protegidos por lei.

Os procedimentos adotados para se alcançar o objetivo deste estudo foram os seguintes: em primeiro lugar, foi necessário buscar, na legislação municipal de cada uma das capitais brasileiras, o normativo que regulamenta a cobrança do IPTU. Isso porque a data do fato gerador do IPTU é um atributo importante para se avaliar o comportamento das contas contábeis afetas a esse imposto. Como resultado,

identificou-se que a regra geral do fato gerador do IPTU em todas as capitais é o mês de janeiro de cada ano. O Quadro abaixo apresenta o normativo regulamentador de cada capital:

Tabela 1

Normativo Regulamentador do IPTU nas Capitais Brasileiras

Capital (UF)	Normativo Regulamentador
Aracaju (SE)	Lei 1.547/1989 (Código Tributário Municipal)
Belém (PA)	Lei 7.056/1977 (Código Tributário Municipal)
Belo Horizonte (MG)	Lei 5.641/1989
Boa Vista (RR)	Lei Complementar 002/2006 (Código Tributário Municipal)
Brasília (DF)	Decreto-Lei 82/1966 (Código Tributário do DF)
Campo Grande (MS)	Lei Complementar 71/2005 (Código Tributário Municipal)
Cuiabá (MT)	Lei Complementar 043/1997 (Código Tributário Municipal)
Curitiba (PR)	Lei Complementar 40/2001 (Código Tributário Municipal)
Florianópolis (SC)	Lei Complementar 007/1997 (Código Tributário Municipal)
Fortaleza (CE)	Lei Complementar 159/2013 (Código Tributário Municipal)
Goiânia (GO)	Lei Complementar 344/2021 (Novo CTM de Goiânia)
João Pessoa (PB)	Lei Complementar 53/2008 (Código Tributário Municipal)
Macapá (AP)	Lei Complementar 110/2014 (Código Tributário Municipal)
Maceió (AL)	Lei 6.685/2017 (Código Tributário Municipal)
Manaus (AM)	Lei 1.628/2011 (Código Tributário Municipal)
Natal (RN)	Lei 3.882/1989 (Código Tributário Municipal)
Palmas (TO)	Lei Complementar 285/2013 (Código Tributário Municipal)
Porto Alegre (RS)	Lei Complementar 07/1973 (Código Tributário Municipal)
Porto Velho (RO)	Lei Complementar 199/2004 (Código Tributário Municipal)
Recife (PE)	Lei 15.563/1991 (Código Tributário Municipal)
Rio Branco (AC)	Lei Complementar 01/1997 (Código Tributário Municipal)
Rio de Janeiro (RJ)	Lei 691/1984 (Código Tributário Municipal)
Salvador (BA)	Lei 7.186/2006 (Código Tributário Municipal)
São Luís (MA)	Lei 3.758/1998 (Código Tributário Municipal)
São Paulo (SP)	Lei 6.989/1966
Teresina (PI)	Lei Complementar 4.974/2016 (Código Tributário Municipal)
Vitória (ES)	Lei 3.112/1983 (Código Tributário Municipal)

Fonte: elaboração pelos autores

Em seguida à confirmação da data do fato gerador em janeiro de cada ano, passou-se para a etapa de extração de dados no Siconfi. Para isso, identificou-se no PCASP que a conta contábil relativa ao IPTU a receber é a conta “1.1.2.1.1.01.05”.

Importante esclarecer a forma de contabilização de impostos, a exemplo do IPTU. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) esclarece que a contabilidade deve evidenciar, tempestivamente, os fatos ligados à administração orçamentária, financeira e patrimonial. Para isso, a fim de se evidenciar o impacto no patrimônio, deve haver o registro da variação patrimonial aumentativa em função do fato gerador, e não atrelado à execução orçamentária (Brasil, 2024)

Assim, tão logo ocorra o fato gerador, deve-se proceder o registro contábil do direito a receber em contrapartida de variação patrimonial aumentativa, representando, assim, o registro da variação patrimonial aumentativa pelo regime de competência.

O MCASP vai além e exemplifica esse registro contábil do IPTU, conforme se verifica na Figura 1.

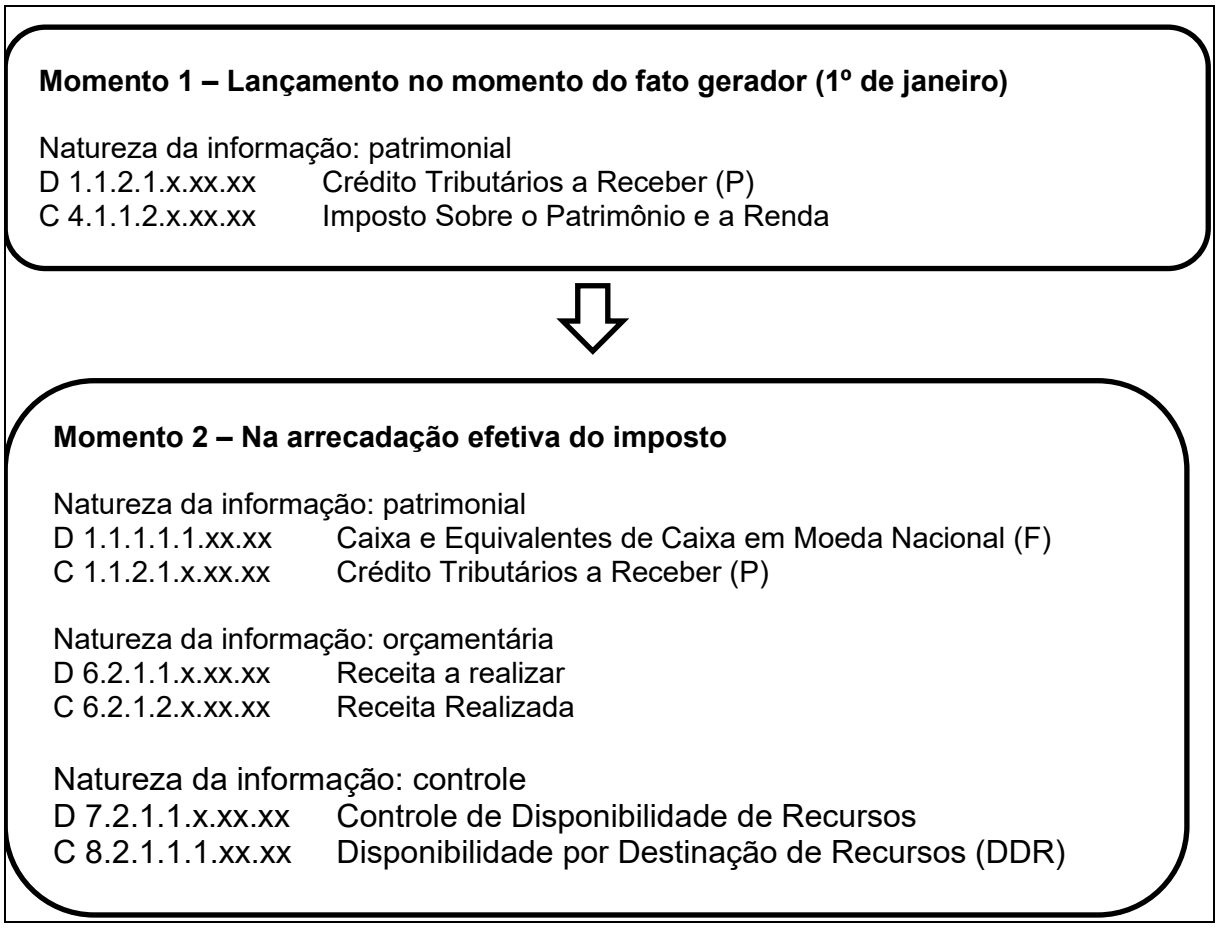


Figura 1. Registro contábil do IPTU

Fonte: adaptado do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Brasil, 2024)

É possível notar que essa orientação do MCASP se alinha com as orientações da IPSAS 23, portanto este deveria ser o procedimento contábil a ser adotado por todos os entes federados.

Após a extração e tabulação dos dados da Matriz de Saldos Contábeis [MR2.1]referente à conta “IPTU a receber” de todas as capitais brasileiras, foi possível investigar o comportamento dessas contas conforme aquilo que é estabelecido na IPSAS 23.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

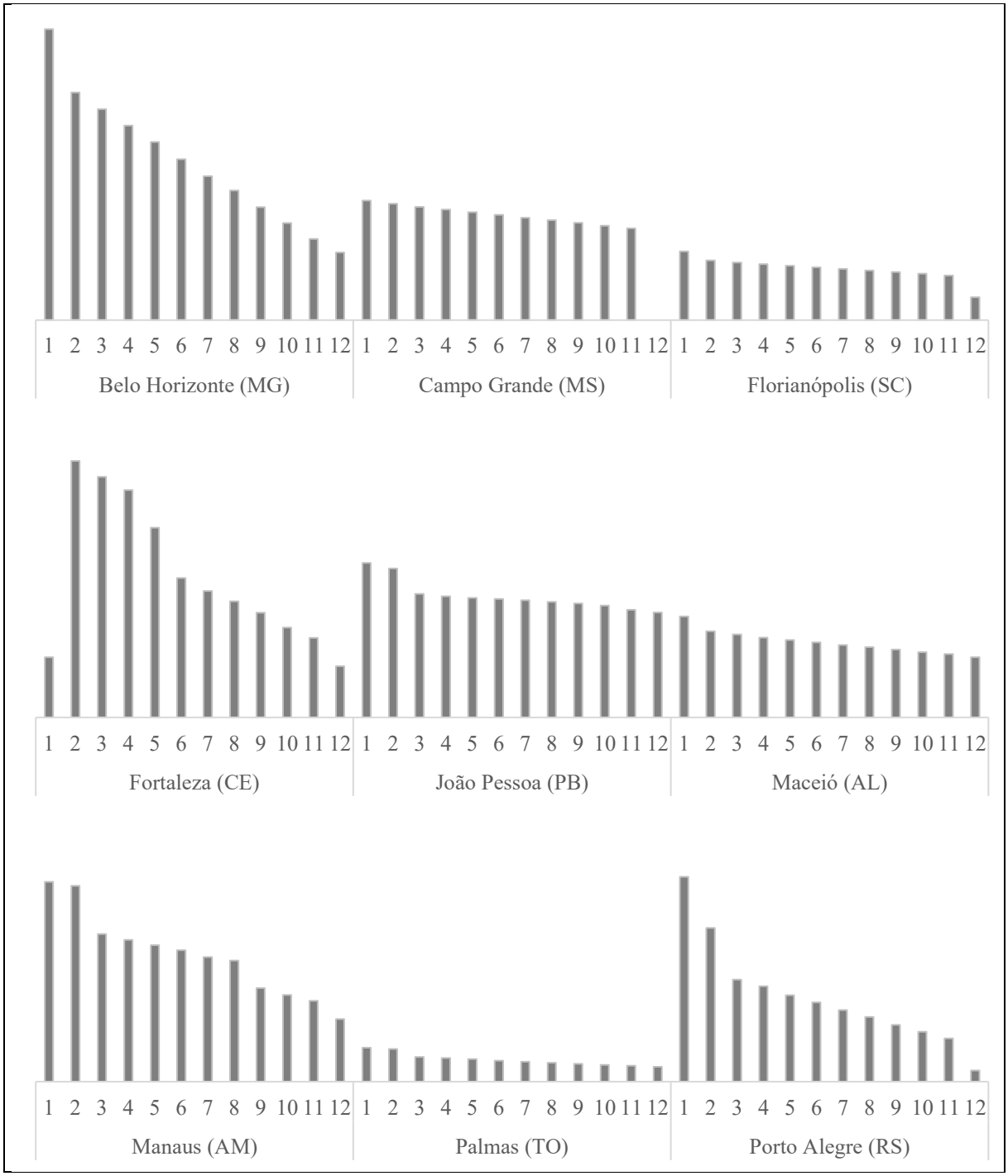
4.1 Análise

A análise da conta contábil IPTU a receber (conta 1.1.2.1.1.01.05) via Matriz de Saldos Contábeis permitiu identificar que nove capitais brasileiras (33,3%) sequer utilizam a conta referida para registrar contabilmente os valores a receber a título de IPTU. São as seguintes capitais que se enquadram nessa situação: Aracaju/SE, Belem/PA, Cuiabá/MT, Distrito Federal, Goiânia/GO, Macapá/AP, Porto Velho/RO, São Luiz/MA e Teresina/PI.

Por outro lado, identificou-se que doze capitais (44,4%) apresentaram a conta contábil objeto de estudo com comportamento, no decorrer de 2025, em conformidade

com o que era esperado à luz das orientações do MCASP e da IPSAS 23, são elas: Belo Horizonte/MG, Campo Grande/MS, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, João Pessoa/PB, Maceió/AL, Manaus/AM, Palmas/TO, Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA e Vitória/ES.

Para ilustrar de forma mais pragmática o comportamento que era esperado ao longo do ano, os gráficos a seguir ilustram o padrão apresentado nas capitais que foram consideradas em conformidade com o padrão de contabilização estabelecido pela IPSAS 23.



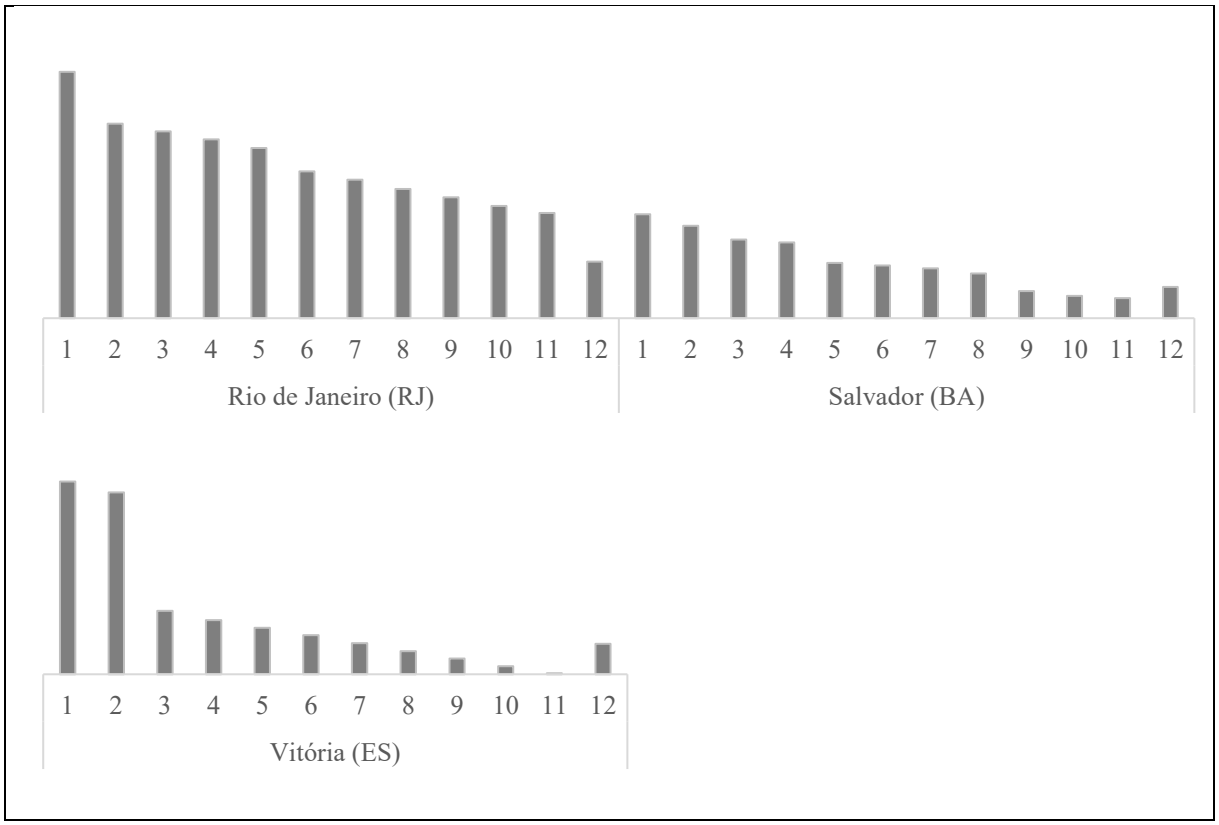


Figura 2. Comportamento da Conta "IPTU a receber" em 2025 em conformidade com a IPSAS 23

Fonte: elaboração própria.

Os gráficos da Figura 2 demonstram que o reconhecimento da receita do IPTU se deu no momento do fato gerador, ocorrido em janeiro de 2025 (Momento 1 da Figura 1). Ao longo do ano, à medida que a arrecadação do IPTU foi se efetivando, a conta contábil "IPTU a receber", que tem natureza devedora, foi sendo creditada, resultando na característica comum a esses gráficos na qual as barras referentes a cada mês do ano se apresentam de forma decrescente ao longo do ano (Momento 2 da Figura 1).

Outras seis capitais brasileiras (22,2%), embora utilizem a conta contábil "IPTU a receber", o comportamento da série de valores no decorrer do ano de 2025 sugere que não seguem o padrão imposto pela IPSAS 23 assim como aquilo que é orientado no MCASP. Sãs as seguintes capitais: Boa Vista/RR, Natal/RN, Porto Velho/RO, Recife/PE, Rio Branco/AC e São Paulo/SP.

Os gráficos a seguir evidenciam a diferença do comportamento dessas contas em relação ao que era esperado e ilustrado nos gráficos da Figura 3.

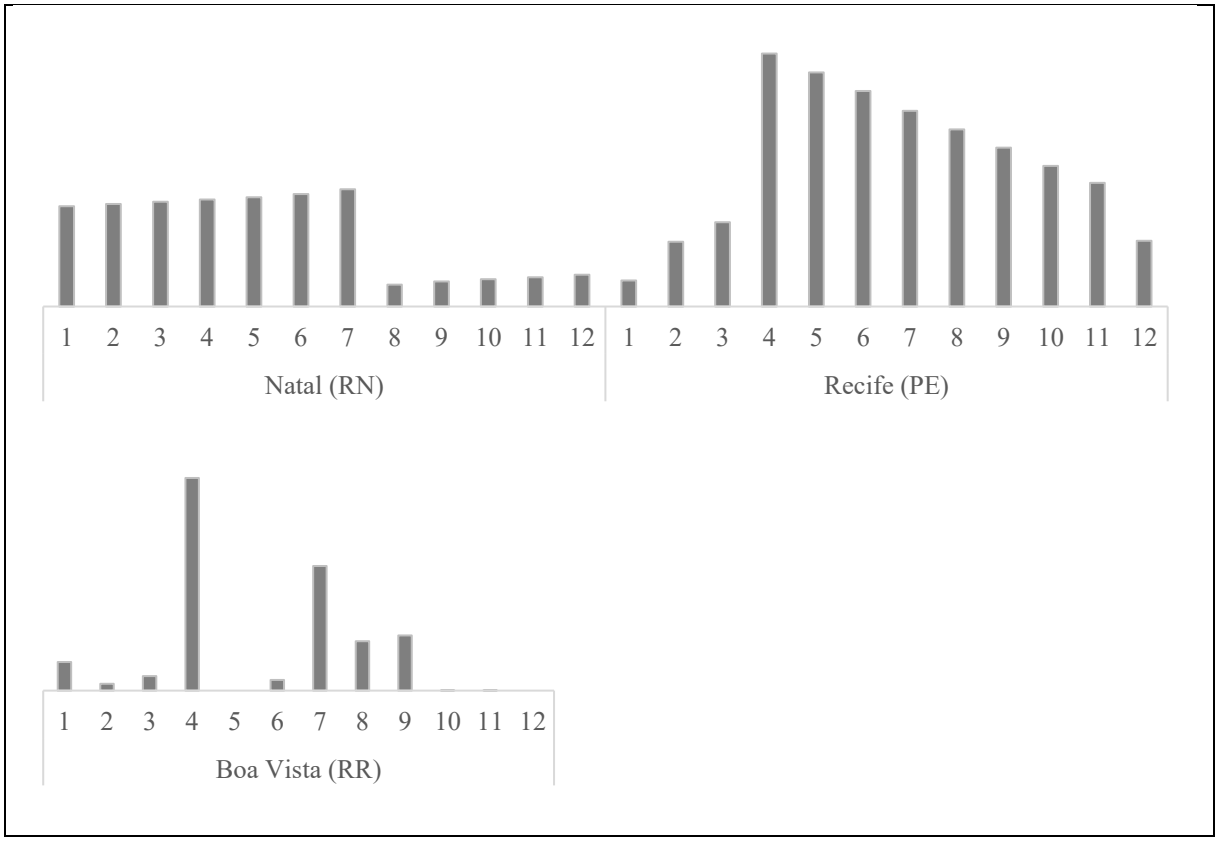


Figura 3. Comportamento da Conta "IPTU a receber" ao longo de 2025 em aparente desconformidade com a IPSAS 23

Fonte: elaboração pelos autores.

Em relação aos municípios de Porto Velho/RO, Rio Branco/AC e São Paulo/SP, embora a conta contábil tenha sido utilizada em algum momento ao longo de 2025, ela claramente não foi utilizada por essas capitais da forma como deveria. Rio Branco/AC, por exemplo, fez apenas um lançamento em um valor baixo (R$ 8.568,68) e esse valor permaneceu desde abril/25 até o final do ano. Já São Pão Paulo/SP a conta apresentou valores apenas a partir de setembro/25 e, mesmo assim, não apresentou o comportamento que era esperado para a conta nesse último quadrimestre de 2025. Por fim, Porto Velho/RO teve valor registrado na conta apenas em dezembro/25.

Diante desse cenário, é possível perceber que, aproximadamente, 55% (15/27) das capitais brasileiras ou não usaram a conta contábil adequada para registrar o IPTU a receber ou a usaram em desconformidade com a lógica contábil estabelecida na IPSAS 23 e que também está refletida no MCASP.

4.2 Discussão

Os achados desta pesquisa revelam que, apesar do arcabouço normativo estabelecido pelo MCASP e de seu alinhamento histórico com a IPSAS 23, a prática contábil em nível municipal ainda apresenta assimetrias. O fato de aproximadamente 55% das capitais brasileiras (15 de 27) não utilizarem a conta contábil adequada ou a utilizarem em desconformidade com a lógica de competência para o registro do IPTU expõe uma fragilidade estrutural no processo de convergência.

Sob a ótica da Teoria da Legitimidade, esses resultados sugerem que a adoção das normas internacionais por parte de muitos entes subnacionais tem ocorrido mais sob a perspectiva da legitimidade estratégica, buscando meios documentais e

simbólicos de conformidade, do que como uma verdadeira internalização institucional de crenças e valores de transparência. A ausência do registro tempestivo do imposto no momento do fato gerador (janeiro) indica que, na prática, o foco no controle orçamentário e financeiro (herança da Lei 4.320/1964) ainda se sobrepõe à visão patrimonial exigida pela Nova Gestão Pública.

Essa deficiência na aplicação de uma norma já consolidada (IPSAS 23), que atua com uma classificação binária e simplificada entre transações com e sem contraprestação, acende um alerta significativo para a transição normativa em curso. A IPSAS 47, com vigência a partir de 2026, exige a superação dessa dicotomia e impõe a análise de “acordos vinculantes” (binding arrangements) e “obrigações de cumprimento” (compliance obligations), demandando um exercício mais complexo e refinado de julgamento profissional por parte do preparador da informação.

Se as capitais brasileiras, que teoricamente concentram maior capacidade técnica e operacional, encontram dificuldades em registrar tempestivamente o crédito de um imposto direto e previsível como o IPTU, é possível inferir que os obstáculos apontados na literatura (carência de pessoal qualificado e insuficiência de sistemas tecnológicos) persistem como barreiras críticas à adoção plena das IPSAS (Lima & Lima, 2019; Marques et al., 2020). Consequentemente, a assimetria informacional entre gestores e cidadãos tende a se manter, prejudicando a comparabilidade dos dados no Siconfi e comprometendo o papel da contabilidade como instrumento efetivo de controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral avaliar a capacidade de implementação da IPSAS 47 na contabilidade das capitais brasileiras, utilizando como proxy a análise da adoção efetiva da IPSAS 23 no processo de contabilização do IPTU. A premissa adotada foi a de que a não observância do padrão de registro de uma norma já superada indicaria um baixo nível de prontidão para o novo e mais complexo padrão internacional.

A análise dos dados extraídos da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) no exercício de 2025 evidenciou que a conformidade contábil ainda é incipiente. Constatou-se que apenas 44,4% (12) das capitais realizam o registro da variação patrimonial aumentativa do IPTU de acordo com o regime de competência no momento do seu fato gerador, enquanto 33,3% (9) sequer utilizam a conta específica e 22,2% (6) apresentam registros inconsistentes ao longo do ano.

Diante desse cenário, conclui-se que o nível de maturidade e prontidão das capitais brasileiras para a transição plena para a IPSAS 47 é predominantemente baixo. A incapacidade de operacionalizar adequadamente a IPSAS 23 sugere que as prefeituras enfrentarão severas dificuldades práticas para interpretar acordos vinculantes e alocar receitas com base no cumprimento de obrigações, conforme exigido pela nova norma.

Como contribuição, o estudo preenche uma lacuna na literatura sobre a implementação empírica das IPSAS em nível municipal no Brasil, demonstrando que as pressões institucionais ainda não foram suficientes para garantir a homogeneidade da mudança contábil. Para mitigar essa situação identificada, é importante que os órgãos centrais de contabilidade e controle intensifiquem as ações de capacitação e o aprimoramento dos sistemas geradores da MSC para suportar as exigências de julgamento profissional trazidas pela IPSAS 47.

Como limitações da pesquisa, destaca-se a análise restrita ao exercício de 2025 e o uso exclusivo do IPTU como variável de observação. Para estudos futuros,

sugere-se a ampliação do escopo longitudinal de análise, a inclusão de outras receitas tributárias ou de transferências governamentais, bem como a realização de pesquisas de campo qualitativas que investiguem, junto aos contadores públicos municipais, as causas operacionais específicas que impedem a contabilização adequada no padrão IPSAS.

REFERÊNCIAS

Ascari, C., Dalmutt Kruger, S., Vogt, M., & Lima Trindade, L. D. (2023). Teoria da Legitimidade: Contribuições e tendências na Contabilidade a partir da literatura recente. RC&C. Revista de Contabilidade e Controladoria, 15(3). https://doi.org/10.5380/rcc.v15i3.89242

Brasil. (2024). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Secretaria do Tesouro Nacional. https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51045

IASB. (2014). IFRS 15 Revenue from Contracts with Customers.

IPSASB. (2006). International Public Sector Accounting Standard 23. https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-47-revenue

IPSASB. (2023). International Public Sector Accounting Standard 47: Revenue. https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-47-revenue

Lei 4320, de 17 de Março de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro Para Elaboração e Contrôle Dos Orçamentos e Balanços Da União, Dos Estados, Dos Municípios e Do Distrito Federal., 4.320, Brasil, 4320 (1964). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

Lima, R. L. D., & Lima, D. V. D. (2019). Brazil's experience in IPSAS implementation. Revista Contemporânea de Contabilidade, 16(38), 166–184. https://doi.org/10.5007/2175-8069.2019v16n38p166

Marques, L. R., Bezerra Filho, J. E., & Caldas, O. V. (2020). Contabilidade e auditoria interna no setor público brasileiro: Percepção dos contadores públicos frente à convergência para as IPSAS/IFAC. Revista de Contabilidade e Organizações, 14, e161973. https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.161973

Polzer, T., Grossi, G., & Reichard, C. (2022). Implementation of the international public sector accounting standards in Europe. Variations on a global theme. Accounting Forum, 46(1), 57–82. https://doi.org/10.1080/01559982.2021.1920277

Scannell, S., & Tawiah, V. (2024). A Thematic Literature Review on International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Public Organization Review, 24(3), 1053–1075. https://doi.org/10.1007/s11115-024-00773-1

Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. The Academy of Management Review, 20(3), 571. https://doi.org/10.2307/258788

Tawiah, V. (2023a). The Effect of IPSAS Adoption on Governance Quality: Evidence from Developing and Developed Countries. Public Organization Review, 23(1), 305–324. https://doi.org/10.1007/s11115-022-00625-w

Tawiah, V. (2023b). The impact of IPSAS adoption on corruption in developing countries. Financial Accountability & Management, 39(1), 103–124. https://doi.org/10.1111/faam.12288