

Fatores explicativos do gerenciamento de resultados por restos a pagar nos municípios brasileiros

Pedro Henrique Jesus Oliveira¹ , Antônio Carlos Brunozi Júnior² , Tiago Carneiro da Rocha³ , Fabiano Maury Raupp⁴ 

^{1, 2, 3} Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais, Brasil

⁴ Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil



¹pedro.henrique.oliveira@ufv.br

²antonio.brunozi@ufv.br

³tiago.c.rocha@ufv.br

⁴fabianoraupp@hotmail.com

Editado por:

Henrique Portulhak

Resumo

Objetivo: Analisar a relação de fatores políticos, sociais, fiscal-financeiros, econômicos e pessoais com os accruals discricionários orçamentários mensurados por meio dos restos a pagar nos municípios brasileiros.

Método: Utilizou-se um modelo orçamentário para mensurar o gerenciamento de resultados (GR) via restos a pagar, aplicado a 27.688 observações de municípios brasileiros (2015–2023), com estimação por painel dinâmico com defasagens de um e dois anos. Reconhece-se como limitação que os restos a pagar capturam tanto restrições operacionais quanto escolhas discricionárias deliberadas, sem distinção integral entre ambas.

Resultados: Os resultados forneceram evidências de associação entre restos a pagar e GR, com indícios marginais de maior acumulação discricionária em anos eleitorais e pré-eleitorais. Despesas com saúde e educação mostraram-se negativamente associadas ao GR, o que se explica primariamente pelas vinculações constitucionais obrigatórias (pisos de 15% e 25%) e, complementarmente, pela visibilidade política desses gastos. Despesas com pessoal apresentaram relação positiva e estatisticamente mais robusta. Transferências do ICMS e PIB defasado mostraram associação positiva marginal. A presença de gestoras associou-se negativamente ao GR, resultado interpretado como exploratório, dado que parte do efeito pode ser mediada por características estruturais dos municípios e não por atributos comportamentais do gestor.

Contribuições: O estudo amplia a compreensão do GR municipal ao incorporar fatores políticos, fiscais, econômicos e características dos gestores, contribuindo para o debate sobre qualidade da informação contábil governamental no Brasil.

Palavras-chave: Gerenciamento de resultados; Restos a pagar; Municípios; Orçamento.

Como citar:

Jesus Oliveira, P. H., Brunozi Júnior, A. C., Rocha, T. C. da, & Raupp, F. M. (2026). Fatores explicativos do gerenciamento de resultados por restos a pagar nos municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 19(1), 115–131/132 <https://doi.org/10.14392/asaa.2026190105>

Submetido em: 16 de Outubro de 2025
Revisões requeridas em: 30 de Abril de 2026
Aceito em: 25 de Maio de 2026

Introdução

A contabilidade é fundamental tanto no setor privado quanto no público, onde assume um papel estratégico na transparência e na prestação de contas sobre a gestão dos recursos (Okere et al., 2018). Com a adoção das IPSAS, passou-se ao regime de competência, que melhora a qualidade e a pontualidade das informações contábeis (Christiaens et al., 2015). No entanto, esse modelo também permite maior discricionariedade, possibilitando o gerenciamento de resultados (GR) (Martinez, 2008).

O GR ocorre quando gestores ajustam deliberadamente os dados contábeis para alcançar metas fiscais, evitar punições ou influenciar a percepção da população, sobretudo em anos eleitorais (Healy; Wahlen, 1999; Araújo et al., 2023). Essa prática tende a ser mais frequente em contextos com instituições frágeis e baixa cultura de transparência (Eigenstuhler et al., 2023).

Dentre os mecanismos de GR no setor público destacam-se os restos a pagar, que são despesas empenhadas, mas não quitadas até o fim do exercício (Lei 4.320/1964). Embora legalmente permitidos, esses valores podem ser usados para adiar despesas e manipular os resultados fiscais, projetando uma falsa imagem de equilíbrio financeiro (Alves; Pedreira, 2016). Assim, os restos a pagar configuram-se como ferramenta relevante para análise do GR nos municípios.

A literatura sobre GR no setor público tem evoluído. Inicialmente, os estudos focavam na magnitude da prática e seus impactos no governo local (Pinnuck; Potter, 2009). Atualmente, há um interesse crescente em identificar os fatores explicativos do GR, considerando variáveis políticas, fiscais e sociais (Ferreira, 2023; Costa; Leão, 2021; Araújo et al., 2023). Dentre as teorias que sustentam essas análises, destacam-se a Teoria da Escolha Pública, que sugere que gestores tomam decisões visando benefícios próprios (Buchanan, 2003), e a Teoria dos Ciclos Políticos, que indica que decisões fiscais podem ser influenciadas por interesses eleitorais (Downs, 1957).

Os municípios brasileiros, foco deste estudo, apresentam grande heterogeneidade em termos de arrecadação, governança e capacidade administrativa, o que influencia a prática do GR. Municípios com maior autonomia financeira tendem a apresentar menor dependência de práticas discricionárias, enquanto aqueles com forte dependência de transferências intergovernamentais podem estar mais propensos ao uso de mecanismos como os restos a pagar para ajustar artificialmente seus resultados financeiros (Sousa; Simon, 2023).

Além dos fatores econômicos, elementos políticos e pessoais dos gestores também influenciam o GR. O com

portamento eleitoral pode estimular prefeitos a adotar práticas contábeis que melhorem artificialmente a percepção de sua administração (Ferreira, 2023). Do mesmo modo, a baixa padronização contábil e a proximidade do gestor municipal com os eleitores criam incentivos para o uso de discricionariedade nos registros financeiros.

A falta de transparência gerada pelo GR pode ter efeitos negativos, como a redução da qualidade da informação contábil, impactos na prestação de contas e prejuízos à gestão fiscal (Ott et al., 2019). Diante desse contexto, a seguinte problemática se apresenta: que fatores podem explicar o gerenciamento de resultados nos municípios brasileiros? Objetivamente busca-se analisar a relação entre fatores políticos, sociais, fiscal-financeiros, econômicos e pessoais dos gestores com os accruals discricionários orçamentários por meio dos restos a pagar nos governos municipais brasileiros. Por sua vez, os objetivos específicos estão formulados através de hipóteses.

Este estudo busca preencher a lacuna existente sobre o gerenciamento de resultados (GR) no setor público em nível municipal. Pesquisas anteriores abordaram variáveis relacionadas ao GR, geralmente enfatizando fatores políticos (Costa; Leão, 2021; Ferreira, 2023). No âmbito municipal, o foco tem recaído sobre os meios utilizados pelos gestores para gerenciar resultados, incluindo o endividamento como proxy de GR (Ferreira, 2023), a influência do tamanho do governo nas práticas discricionárias (Prado Neto et al., 2021) e a relação entre GR e ciclos eleitorais (Donatella, 2020; Costa; Leão, 2021; Araújo et al., 2023).

Entretanto, questiona-se se variáveis isoladas, como ciclo eleitoral e endividamento, são suficientes para explicar o GR. Assim, este estudo adota um modelo abrangente, considerando fatores políticos, sociais, fiscais, econômicos e financeiros, além das características dos gestores, ampliando a abordagem de Araújo et al. (2023).

A relevância deste estudo é reforçada pelo contexto do setor público brasileiro, caracterizado por multiregimes contábeis que favorecem a discricionariedade (Raupp, 2016). A falta de padronização contábil nos governos locais, aliada à diversidade de capacidades financeiras dos municípios, pode gerar opacidade contábil, tornando essencial uma abordagem mais ampla e integrada para compreender os fatores explicativos do GR.

2 Referencial Teórico

No setor público, o gerenciamento de resultados (GR) busca aprimorar a imagem e a reputação da gestão, para obter ganhos pessoais ou de um determinado

grupo. Apesar da existência de mecanismos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a Lei da Transparência (LC 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (LC 12.527/2011), o GR continua presente nos entes públicos (Araújo et al., 2023).

Na prática, o gerenciamento via despesas é o mecanismo mais recorrente, especialmente por meio dos restos a pagar, que são despesas empenhadas, mas não pagas dentro do exercício financeiro. Embora a LOA imponha a execução anual do orçamento e a Lei 4.320/1964 permita exceções por meio desse instrumento, seu uso recorrente pode indicar falhas no ambiente orçamentário (Flynn; Pessoa, 2014). Adicionalmente, gestores podem cancelar restos a pagar mesmo quando o credor ainda possui direito ao recebimento, reduzindo o passivo e criando margem para flexibilizar o orçamento (Melo et al., 2014). Os gestores também podem antecipar ou postergar fluxos de caixa para melhorar temporariamente os indicadores financeiros, embora essa prática seja menos frequente.

2.1 Elementos explicativos do Gerenciamento de Resultados por Accruals Orçamentários no Setor Público

O gerenciamento de resultados no setor público é fenômeno multidimensional que encontra fundamento em três camadas analíticas complementares. Na base, a Teoria da Escolha Pública (Buchanan; Tullock, 1962) postula que agentes públicos são maximizadores de utilidade própria, cujas decisões orçamentárias não escapam ao cálculo racional do interesse individual. Sob essa ótica, a Teoria dos Ciclos Políticos (Downs, 1957) operacionaliza como esse interesse se manifesta no tempo, concentrando comportamentos oportunistas em janelas eleitorais. No prisma individual, a Teoria dos Escalões Superiores (Hambrick; Mason, 1984) complementa o modelo ao mostrar que a intensidade desse comportamento é moderada pelas características do gestor. Os fatores fiscais, econômicos e de dependência de transferências, por sua vez, representam as condições institucionais que ampliam ou restringem a margem discricionária disponível. As hipóteses a seguir derivam dessa arquitetura teórica.

A proximidade entre o município e a sociedade facilita a relação direta dos cidadãos com os políticos locais. Segundo Ingram e Copeland (1981), os cidadãos julgam as informações divulgadas para decidir em quem votar. Esse fator, somado à discricionariedade do gestor político, pode abrir margem para o gerenciamento de resultados.

Na literatura indicou-se que, para aumentar as chances de serem reeleitos ou a chance de o partido do go-

verno manter o mandato, os políticos envolvem-se na manipulação pré-eleitoral de medidas de desempenho econômico para alterar a percepção dos eleitores sobre a sua eficiência na administração municipal (Buchanan; Tullock, 1962). Com base na racionalidade limitada de Simon (1957), o eleitor acaba por tomar sua decisão de voto com poucas informações, especialmente nas mais recentes (Shi; Svensson, 2006).

Donatella (2020) investigou se a competição política é um impulsionador do gerenciamento de resultados nos municípios suecos. Ele relatou que, em períodos eleitorais, os relatórios contábeis são gerenciados para serem apresentados aos eleitores de uma forma mais positiva, principalmente os relatórios financeiros. Costa e Leão (2021), nos municípios brasileiros, no período de 2013 a 2016, perceberam a prática de gerenciamento de resultados por parte dos gestores locais nos períodos pré-eleitorais e eleitorais, quando são intensificados os gastos com investimentos com o intuito de ganho político.

Esses movimentos em anos eleitorais ou pré-eleitorais podem ser explicados por meio da Teoria dos Ciclos Políticos, que sugere que as decisões econômicas e políticas dos governantes são influenciadas por seus interesses eleitorais (Downs, 1957). Diante disso, as seguintes hipóteses são propostas:

H1: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado pelos ciclos eleitorais municipais.

H1a: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado positivamente pelos anos pré-eleitorais municipais.

H1b: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado negativamente pelo ano eleitoral municipal.

H1c: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado positivamente no primeiro mandato eleitoral.

Ainda no aspecto eleitoral, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2024, o Brasil tinha 29 partidos políticos. Se comparado com outros países, como, por exemplo, Estados Unidos da América, o Brasil conta com muitas legendas partidárias. Tal fato aponta também para uma heterogeneidade de pensamentos, de forma que as finanças públicas e as informações contábeis podem acabar por serem tratadas de formas distintas. Kuhl e Murcia (2017) indicaram que a qualidade das informações contábeis é diferente quando os gestores

públicos pertencem a partidos de direita ou de esquerda. Diante disso, propõe a seguinte hipótese:

H2: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado pela ideologia partidária dos gestores municipais.

Além do contexto eleitoral, a Escolha Pública prevê que gestores selecionam estrategicamente em quais funções exercer discricionariedade, priorizando áreas de menor visibilidade ou controle.

Para que um município alcance bom desenvolvimento, é essencial que seus gestores saibam alocar recursos de forma eficiente, adotando práticas de responsabilização (Baldissera et al., 2020). Becker (1964) destaca que os investimentos em saúde e educação são fundamentais para melhorar os serviços públicos e fortalecer o capital humano.

No entanto, muitos entes locais, ao não conseguirem avançar em seus indicadores socioeconômicos, recorrem a práticas discricionárias para demonstrar cumprimento de suas funções. Estudos apontam que administrações com menor distorção informacional tendem a alcançar maior desenvolvimento (Silva; Bruni, 2019). Braga e Bezerra Filho (2015), ao analisarem os municípios de Pernambuco em 2014, constataram que os menos desenvolvidos apresentaram maior fragilidade nas informações contábeis.

Mattei et al. (2018) verificaram que estados que gerem melhor seus recursos atingem maiores níveis de desenvolvimento. Barro (1996) reforça que investimentos em educação e saúde promovem crescimento no longo prazo, fortalecendo o capital humano e a produtividade. Em contrapartida, autores como Shleifer e Vishny (1993) e Laurinho et al. (2017) alertam que práticas discricionárias comprometem a alocação eficiente de recursos e o desenvolvimento local.

Lanis e Bueno (2020), analisando os municípios de Rondônia (2011-2015), observaram que maior desenvolvimento social está associado a orçamentos mais equilibrados.

A literatura, portanto, evidencia que o desenvolvimento está ligado à responsabilização dos gestores, à alocação eficiente de recursos e à presença de profissionais qualificados. Ainda assim, práticas discricionárias podem influenciar as informações contábeis como forma de demonstrar esforço na promoção do desenvolvimento. Esta pesquisa adota as despesas com educação e saúde como indicadores de desenvolvimento, considerando sua relação com tais práticas

(Caldas et al., 2016). Diante do exposto, têm-se as seguintes hipóteses:

H3a: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado negativamente pelas despesas com educação nos municípios.

H3b: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado negativamente pelas despesas com saúde nos municípios.

Dentro dessa lógica de maximização, as despesas com pessoal representam um instrumento privilegiado de discricionariedade, por combinarem alta visibilidade política com baixo escrutínio técnico imediato. A lógica por trás disso é que os vencimentos, incluindo os do prefeito, variam de município para município, pois a Constituição Federal de 1988 permite que o salário seja definido pela Câmara de Vereadores local.

Embora a remuneração seja mais estudada na área privada, este estudo considera relevante esse aspecto, visto que o prefeito pode aumentar as despesas com pessoal, seja por meio cargos comissionados ou efetivos, para ter mais liberdade para atos discricionários. Liu e Mikesell (2014) confirmaram essa ideia ao evidenciar que as despesas com vencimentos e benefícios da administração tendem a ser maiores em governos com níveis mais elevados de discricionariedade. Assim, é proposta a seguinte hipótese:

H4: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado positivamente pelas despesas com pessoal nos municípios.

As condições econômicas e fiscais funcionam, na estrutura teórica adotada, como variáveis de contexto que ampliam ou restringem a margem disponível para o comportamento oportunista previsto pela Escolha Pública.

Em períodos de crises financeiras e humanitárias, a capacidade produtiva tende a ser afetada, o que impacta o PIB e, consequentemente, o setor público, resultando em diminuição de arrecadação e expansão das despesas.

Esses fatores, embora não tenham efeito imediato, tornam-se prejudiciais no longo prazo (Silva et al., 2021). Afonso e Jalles (2014) encontraram evidências de que a causalidade entre PIB e despesas governamentais é forte no longo prazo. Silva e Scatolin (2012) afirmaram que a queda nas receitas leva os gestores a adotar práticas discricionárias, como alteração de dados contábeis e antecipação de receitas. Lima et al. (2024) destacaram que crises econômicas aumentam a

desconfiança, incentivando práticas discricionárias para manter a credibilidade. Diante do exposto, foi elaborada a seguinte hipótese:

H5: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado positivamente pelo PIB municipal.

A responsabilidade fiscal opera como mecanismo de controle externo que, na lógica da Escolha Pública, reduz a margem discricionária ou, alternativamente, intensifica a motivação para o GR como estratégia de aparentar conformidade. O financiamento ocorre por meio das receitas próprias dos municípios, e quanto maior o volume de receitas, maior a autonomia (Afonso; Araújo, 2000). Contudo, nem todos os entes conseguem manter os serviços sem auxílio, necessitando de transferências intergovernamentais para corrigir desequilíbrios federativos e disparidades entre os governos locais (De Paiva Ribeiro et al., 2019). Neste estudo, foram analisadas as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do ICMS.

Contudo, embora as transferências cumpram função redistributiva, a literatura aponta que sua abundância pode produzir o efeito contrário ao desejado. Hines e Thaler (1995) apontaram que governos locais tratam diferentemente os recursos próprios e os oriundos de transferências. Esse fenômeno pode gerar comodismo arrecadatório, com os municípios deixando de estimular a arrecadação própria (Suzart et al., 2018). Esse comodismo pode estar relacionado a práticas discricionárias, pois gestores podem usar essas transferências para justificar a necessidade de mais repasses (Fisman; Gatti, 2002).

Pesquisas indicam que municípios dependentes de transferências apresentam maior propensão a práticas discricionárias, com gestores buscando formas de manipular informações. Campos et al. (2018) observaram o aumento dessas práticas em municípios mais vulneráveis financeiramente, com impactos nas finanças e no comportamento dos gestores públicos.

H6: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado positivamente pela dependência das transferências intergovernamentais nos municípios.

A transparência na gestão fiscal e a responsabilidade fiscal nos municípios estão diretamente relacionadas ao uso do gerenciamento de resultados. Como o principal ente governamental responsável pelos serviços à sociedade, o município deve garantir uma gestão fiscal responsável e transparente. A Lei de Responsabilidade

Fiscal (LRF), instituída em 2000, visou equilibrar as finanças públicas e promover uma gestão fiscal disciplinada, visando evitar altos níveis de endividamento nos governos locais (Leite, 2005). Contudo, após a implementação da LRF, houve casos de descumprimento das regras fiscais, resultando em baixa transparência fiscal (Piccoli; Arpini, 2018).

A transparência fiscal é essencial para a construção de uma política econômica sólida e aumenta a confiança da população nas ações do governo (Zuccolotto; Teixeira, 2014). No entanto, muitos governos locais ainda apresentam baixa transparência, o que pode levar ao uso de gerenciamento de resultados para demonstrar equilíbrio financeiro, manipulando informações para evitar punições. Estudos como o de Pinho e Sacramento (2004) e Cruz et al. (2009) indicam que muitos municípios apresentam baixos níveis de transparência fiscal.

Além disso, pesquisas de Benito e Bastida (2009) e Ott et al. (2019) mostraram que a baixa transparência está associada ao desequilíbrio fiscal. Diante disso, a relação entre gerenciamento de resultados e responsabilidade fiscal merece investigação, pois os gestores podem utilizar essas práticas para demonstrar austeridade fiscal. Com isso, é sugerida a seguinte hipótese:

H7: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado negativamente pela gestão, responsabilidade fiscal nos municípios.

A Teoria dos Escalões Superiores (Hambrick; Mason, 1984) introduz uma terceira camada ao modelo: dado que o comportamento oportunista previsto pela Escolha Pública é mediado por indivíduos, características como gênero, idade e escolaridade do gestor moderam a intensidade com que esse comportamento se manifesta.

Os gestores públicos são indivíduos com características pessoais que influenciam suas decisões no comando do município. Fatores como gênero, idade e renda podem afetar o gerenciamento de resultados (Anessi-Pessina; Sicilia, 2020), conforme a Teoria dos Escalões Superiores (Hambrick; Mason, 1984). Isso ocorre porque os gestores, ao enfrentarem decisões complexas, simplificam as tarefas segundo seus valores e características individuais (Hambrick; Mason, 1984; Plöckinger et al., 2016).

No Brasil, a diversidade de gestores é grande, como revelam os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de 2020, que indicam uma média de idade de 49 anos entre prefeitos. A idade é considerada uma proxy de experiência, e estudos indicam que gestores mais velhos, com mais experiência, tendem a tomar decisões mais prudentes, incluindo escolhas discricionárias (Hambrick;

Mason, 1984). Donatella e Tagesson (2021) confirmaram que gestores mais velhos têm maior probabilidade de adotar escolhas discricionárias.

Quanto ao gênero, pesquisas sugerem que mulheres são menos inclinadas às práticas discricionárias do que homens. Estudos de Anessi-Pessina e Sicilia (2020) mostram que as características individuais dos gestores influenciam a manipulação contábil, com gestoras mais conscienciosas e com formação em administração de empresas sendo menos propensas a distorcer receitas. Por outro lado, algumas pesquisas, como as de Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019), indicaram que mulheres em cargos de liderança podem contrair mais dívidas em certos contextos. Com isso, são propostas as seguintes hipóteses:

H8a: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado pelo gênero do gestor público municipal.

H8b: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado pela idade do gestor público municipal.

Ainda em relação às características dos gestores públicos, outro fator que pode trazer luz sobre as práticas de gerenciamento de resultados é o nível de escolaridade. Relacionando o aspecto educacional e os governos, Tingjin (2012) mostrou que nos municípios chineses os funcionários com maior capital humano progrediam em uma velocidade superior àqueles que não detinham do mesmo conhecimento, o que aumentou suas chances de se tornarem governantes locais em cidades maiores. Malheiro (2018) encontrou que governos locais que detinham um gestor com ensino superior, eram mais eficazes.

Ainda, Lima et al. (2024) descobriram que gestores com título de especialização, mestrado ou doutorado, tendem a alcançar a meta do resultado primário em relação a aqueles sem esse nível de escolaridade.

Com isso, ressalta-se a importância da escolaridade dos gestores públicos. Diante dessa discussão, ainda inconclusiva na literatura, é acrescentada a seguinte hipótese:

H9: O gerenciamento de resultados por accruals orçamentários discricionários é influenciado pelo nível de escolaridade do gestor público municipal.

Diante do exposto, esta pesquisa busca entender o GR por três eixos interdependentes. O político-temporal, que

abrange os ciclos eleitorais (H1a, H1b, H1c) e a ideologia partidária (H2); o institucional-fiscal, composto pelas despesas com educação e saúde (H3a, H3b), com pessoal (H4), pelo PIB municipal (H5), pela dependência de transferências intergovernamentais (H6) e pela responsabilidade fiscal (H7); e o individual, representado pelo gênero, idade (H8a, H8b) e escolaridade (H9) do gestor. A subjetividade inerente às normas orçamentárias constitui o espaço onde essas dimensões convergem e se materializam em práticas discricionárias.

3 Procedimentos Metodológicos

3.1 Dados e Amostra do Estudo

A amostra desta pesquisa está relacionada aos municípios brasileiros, na quantidade de 5.568 governos locais, que serviu de base inicial para a composição da amostra. Cabe a menção de que Brasília e Fernando de Noronha, por suas estruturas administrativas, não são considerados municípios.

Destaca-se que alguns argumentos foram considerados para a escolha da amostra, sendo: i) o Brasil conta com um vasto número de governos municipais, o que pode levar a uma heterogeneidade no comportamento das informações contábeis. ii) devido ao grande número de cidades, cada uma tem uma capacidade econômica, financeira e social diferente da outra, o que pode ter reflexo nas informações contábeis. iii) muitos municípios enfrentam dificuldades de padronizar a contabilidade de acordo com as IPSAS. Tal fato pode abrir precedentes para práticas discricionárias, visto que, se não há a padronização, a subjetividade contábil pode emergir.

Quanto ao período, esta pesquisa considerou nove anos, de 2015 a 2023, sendo que algumas variáveis tiveram variações em sua disponibilidade temporal. A justificativa pelo período está em que durante esses anos, o Brasil passou por acontecimentos que podem ter efeitos nos governos locais. Como exemplos, o país enfrentou crise política, greve dos caminhoneiros, eventos esportivos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, crise sanitária da Covid-19, oscilação nos repasses de transferências financeiras aos municípios etc. Esses acontecimentos podem ter causado consequências financeiras e assistenciais na estrutura dos governos locais, implicando em um cenário favorável às práticas de GR.

3.2 Operacionalização da Pesquisa

3.2.1 Variáveis e modelagem

Aváriável dependente desta pesquisa representa os accruals orçamentários discricionários por meio dos restos a pagar, que é uma proxy do gerenciamento de resultados. Para mensurá-la, foi utilizado o modelo de Araújo et al. (2023), que tem adaptação mais próxima à realidade brasileira.

Reconhece-se que os restos a pagar possuem natureza dual: podem refletir limitações operacionais de execução orçamentária (Flynn; Pessoa, 2014), e/ou escolhas discricionárias deliberadas dos gestores (Araújo et al., 2023). Essa ambiguidade é inerente às proxies de gerenciamento de resultados também no setor privado: como exemplo os accruals discricionários de Jones (1991) e Dechow et al. (1995).

A escolha dos restos a pagar como proxy se justifica por três razões: (i) são o principal mecanismo pelo qual despesas são intertemporalmente deslocadas no regime orçamentário sem impedimento (Lei 4.320/1964); (ii) estudos anteriores validaram seu uso como instrumento de discricionariedade no contexto municipal brasileiro (Costa; Leão, 2021; Araújo et al., 2023); e (iii) ao isolar o componente discricionário via resíduo do modelo da Equação 5, mitiga-se o viés por fatores estruturais, o que aproxima a proxy do sinal de manipulação intencional.

Ainda assim, reconhece-se como limitação da proxy que os restos a pagar não permitem distinguir, em todos os casos, a incapacidade executória do governo local e escolha estratégica do gestor público. A escolha do modelo se justifica por se tratar de um modelo estatístico utilizado no setor público brasileiro, além de trabalhar com variáveis orçamentárias.

Para esta modelagem, inicialmente, é necessário identificar o resultado orçamentário do ente local. Basicamente, este resultado é feito por meio do balanceamento entre receitas e despesas. Devido ao princípio da anualidade presente no orçamento público, as receitas e despesas devem ser estimadas e realizadas dentro de um exercício financeiro. Com isso, o orçamento local pode ser apresentado pela Equação 1:

$$RO_{i,t} = RA_{i,t} - DE_{i,t} \quad (1)$$

Em que: $RO_{i,t}$ representa o resultado orçamentário do ente local; $RA_{i,t}$ é o resultado da receita auferida, e $DE_{i,t}$ refere-se às despesas empenhadas.

Todavia, as receitas são reconhecidas em um regime de competência modificado no País, em que o regime de caixa é ainda aparente. Dessa forma, o gerenciamento de resultados por meio das receitas passa a ter uma chance

pequena de ocorrer, visto que não há a subjetividade. Com isso, as despesas podem ser um meio do GR. Isso se dá pelo fato de que a legislação, por meio da Lei 4.320/1964, discorre que as despesas empenhadas (reconhecidas) e não executadas (não pagas) podem ser transferidas de um ano para o outro, sendo os restos a pagar. Essa possibilidade pode acabar por gerar accruals, pois as despesas acabam sendo registradas, mas sem o pagamento. Com isso, a Equação 2 apresenta a despesa do ente local:

$$DE_{i,t} = DEP_{i,t} - RP_{i,t} \quad (2)$$

Em que: $DE_{i,t}$ representa as despesas empenhadas; $DEP_{i,t}$ representa as despesas pagas, e $RP_{i,t}$ aos restos a pagar inscritos para períodos futuros.

Na literatura indica-se que os accruals devem ser divididos em não discricionários (valor inerente às demonstrações contábeis) e discricionários (valor gerenciado). Para isso, o presente modelo separa os accruals na Equação 3:

$$TOA_{i,t} = NOA_{i,t} - DOA_{i,t} \quad (3)$$

Em que: $TOA_{i,t}$ corresponde ao total de accruals orçamentários; $NOA_{i,t}$ representa os valores de accruals não discricionários, e $DOA_{i,t}$ tem relação com os valores de accruals discricionários.

As despesas transferidas de um ano para o outro são denominadas de restos a pagar. A legislação não proíbe a re-inscrição de restos a pagar ao longo dos anos. Essa permissão pode ser um caminho para que gestores locais pratiquem o gerenciamento de resultados, de forma que adiem despesas e mantenham o recurso disponível. Outro fator que pode contribuir com a prática do GR, está em que o adiamento dessas despesas pode transmitir uma imagem superficial de eficiência, já que o recurso está “sobrando”. Essas transferências de despesas de um

$$TOA_{it} = \left[\frac{RP_{it}^{t+1} - (PagRP_{it}^{t-1} + CanRP_{it}^{t-1})}{DespTot_{it}} \right] \quad (4)$$

ano para o outro podem ser indicativos de accruals orçamentários. Na Equação 4 apresenta-se a estimativa dos accruals orçamentários por meio dos restos a pagar:

Em que:

TOA_{it} representa o total de accruals orçamentários; RP_{it} , simboliza os restos pagar apurados ao final do período t , que serão inscritos no período $t+1$; $PagRP_{it}$ corresponde ao pagamento dos restos a pagar realizados no período

t do governo local; $CanRP_{it}$ é o cancelamento dos restos a pagar realizados no período t do governo local i , e $DespTot_{it}$ refere-se à despesa total prevista do governo local i e no período t .

Após a apuração do total dos accruals, é necessário operacionalizar a Equação 5 para a mensuração dos accruals discricionários orçamentários por meio dos restos a pagar:

$$TOA_{i,t} = \alpha + \beta_1 \Delta Dcap_{i,t} + \beta_2 RecProp_{i,t} + \beta_3 DAR_{i,t} + \beta_4 \Delta RCORR_{i,t} + \beta_5 TO_{i,t} + \beta_6 RPANT_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (5)$$

Em que:

TOA_{it} corresponde aos accruals orçamentários totais do município i no período t , obtidos por meio da Equação 4 e ponderados pelo orçamento total no período t ; $\Delta DCapit$ é a variação da despesa de capital do município i no período $t-1$ para o período t , ponderada pelo tamanho do orçamento do período t ; $RecPropit$ é o desempenho da arrecadação dos recursos próprios, obtidos pela proporção da receita tributária arrecadada em relação a planejada do município i no período t ; DAR_{it} é o desempenho total da arrecadação em relação ao planejado do município i no período t ; $\Delta RCORit$ é a variação da receita corrente líquida do município i no período $t-1$ para o período t , ponderado pelo tamanho do orçamento do período t ; $TOit$ é o tamanho do orçamento obtido pelo logaritmo natural do total da despesa empenhada do município i

no período t ; e $RPANTit$ é o logaritmo natural do total de restos a pagar (processados e não processados) oriundos do período $t-1$.

O erro desta regressão será considerado como a proxy para o gerenciamento de resultados, os accruals discricionários orçamentários por meio dos restos a pagar. Valores sistematicamente diferentes de zero já indicam a presença de GR orçamentários. Com a definição das variáveis, o modelo a ser operacionalizado, por meio da regressão com dados em painel dinâmico, via Stata, é o seguinte:

$$GR_{i,t} = \alpha + \beta_1 CE_{i,t} + \beta_2 APE_{i,t} + \beta_3 AE_{i,t} + \beta_4 PM_{i,t} + \beta_5 ID_{i,t} + \beta_6 IE_{i,t} + \beta_7 D_{i,t} + \beta_8 DS_{i,t} + \beta_9 DP_{i,t} + \beta_{10} PIB_{i,t} + \beta_{11} TFPM_{i,t} + \beta_{12} TICMS_{i,t} + \beta_{13} IFGF_{i,t} + \beta_{14} GGN + \beta_{15} IGP + \beta_{16} EG_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (6)$$

No que se refere aos procedimentos de operacionalização, algumas considerações adicionais devem ser apresentadas. Primeiramente, destaca-se a definição da amostra. Os dados, conforme a Tabela 1, foram estruturados em três modelos distintos: o primeiro contemplou todas as observações disponíveis, independentemente da existência de informações ausentes; o segundo excluiu os outliers identificados na base; e o terceiro correspondeu a um painel balanceado, formado apenas pelos municípios que apresentaram todas as informações necessárias ao longo do período analisado.

Tabela 1 – Operacionalização dos Modelos

Variáveis	Modelo 1 Completo		Modelo 2 S/ Outliers		Modelo 3 Balanceado	
	Coefficiente	P> t	S/ Outliers	P> t	Balanceado	P> t
Constante	0,55660	0,000 ***	0,36187	0,000 ***	0,55660	0,000 ***
Δ DespCap	- 0,00002	0,567	- 4,63e-06	0,966	0,00002	0,567
RecProp	0,00011	0,735	0,00058	0,739	- 0,00011	0,735
DAR	- 0,00955	0,000 ***	- 0,01980	0,001 ***	- 0,00955	0,000 ***
Δ RecCorr	0,00010	0,000 ***	0,00028	0,000 ***	0,00010	0,000 ***
TO	- 0,03950	0,000 ***	- 0,02490	0,000 ***	- 0,03950	0,000 ***
RPant	0,00980	0,000 ***	0,00516	0,000 ***	0,00980	0,000 ***
Teste de Chow	2,71	0,000	2,16	0,000	2,71	0,000
Teste de Hausman	197,85	0,000	74,97	0,000	197,85	0,000
Teste LM de Breusch-Pagan	4.012,24	0,000	985,05	0,000	4.012,24	0,000
Teste de Wooldridge	10,49	0,001	18,93	0,000	10,49	0,001
Teste de Wald	4,9e+08	0,000	8,3e+06	0,000	4,9e+08	0,000

Fonte: Resultados da pesquisa. As siglas das variáveis são: Δ DespCap- variação da despesa de capital; RecProp- receita própria; DAR- desempenho da arrecadação; Δ RecCorr- variação das receitas correntes; TO- total do orçamento; Rpani- Restos a pagar.

4 Resultados e Discussões

4.1 Apuração dos Accruals Discricionários Orçamentários por meio dos Restos a Pagar

4.1.1 Análise Descritiva

Inicialmente, houve a apuração do GR para o presente estudo, considerando-se a aplicação do modelo de Araújo et al. (2023). Os resultados estão na Tabela 2.

Tabela 2 Estatística descritivas das variáveis para apuração dos accruals

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
TOA	44.332	-0,023	0,0840	-6,186	2,984
ΔDCAP	43.859	0,893	8,707	-431,675	737,517
RECPROP	39.561	1,131	4,151	5,7569	815,908
DAR	43.184	0,667	2,039	1,6566	353,793
ΔRCORR	32.903	14,077	180,251	-18,538,086	20,261,795
TO	49.185	17,572	1,073	8,726	25,244
RPANT	40.139	13,073	2,287	0,01	21,374

Fonte: Dados da Pesquisa. As siglas das variáveis são: TOA- total dos accruals; Δ DespCap- variação da despesa de capital; RecProp- receita própria; DAR- desempenho da arrecadação; Δ RecCorr- variação das receitas correntes; TO- total do orçamento; Rpant- Restos a pagar. As variáveis RECPROP, DAR, TO e RPANT foram transformadas pelo logaritmo natural. Já as variáveis, ΔDespCap e ΔRecCorr foram operacionalizadas pela variação, o que justifica os valores negativos. Quanto ao valor negativo do TOA, este é natural pois evidencia o total de accruals.

Sobre os accruals orçamentários totais, TOA, houve a percepção de que sua média é negativa. Por se tratar do aspecto orçamentário, a média indica que os valores são próximos de zero, o que é confirmado pela literatura (Costa; Leão, 2021; Ferreira, 2023). Isso reflete em que, a princípio, governos locais tendem a apresentar uma tendência de conservadorismo orçamentário, subestimação das receitas e das despesas. Sob o olhar da estrutura arrecadatória dos municípios, tal explicação é factível. Outro ponto que corrobora acerca da tendência dos governos locais está embasado que o desvio padrão se comporta de maneira homogênea em relação à média, indicando que há pouca variação dos accruals orçamentários.

Para os valores máximos e mínimos, percebeu-se que existe uma elevada diferença entre eles. Todavia, há de se mencionar que, pelo tamanho da amostra, é natural

existir valores nessa magnitude, sobretudo por se tratar de accruals sobre a égide do orçamento. Iniciando pelo valor máximo (2,984), isso indicou que houve mais acumulações contábeis de cunho positivo, como, por exemplo, de superestimar as receitas, gerando uma expectativa maior de arrecadação do que efetivamente foi realizado. Entretanto, o movimento de subestimar despesas é o caminho mais viável, visto que o aspecto orçamentário dos restos a pagar contribui para esse movimento. O valor mínimo (-6,186) segue a mesma lógica, só que aqui consiste em superestimação das despesas e subestimação das receitas.

Na apuração, houve a percepção de alternância dos valores positivos e negativos nos accruals orçamentários discricionários ao longo dos anos, conforme a Tabela 3. Este fato vai ao encontro do que é entendido quando se discorre sobre accruals discricionários (Schipper, 1989; Dechow et al., 1995; Healy; Wahlen, 1999).

Tabela 3 - Comportamento dos Accruals Orçamentários Discricionários por meio dos restos a pagar

Ano	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
2015	2.813	0,010305	0,107398	-0,354488	2,870397
2016	2.859	0,102833	0,084474	-0,470860	2,489323
2017	2.957	0,007633	0,082447	-0,250007	0,279376
2018	3.637	-0,005042	0,079994	-0,689036	2,176339
2019	3.497	-0,013059	0,077661	-0,424920	1,954555
2020	2.512	-0,015186	0,067244	-0,710963	0,668136
2021	3.252	0,005451	0,071845	-0,481590	1,815179
2022	3.116	0,006350	0,059540	-0,322382	1,323596
2023	3.045	0,001981	0,063955	-1,355929	0,416081

Fonte: Dados da pesquisa.

De 2015 até 2017, a média se comportou em um movimento positivo, ou seja, houve mais acumulações discricionárias positivas neste período. Como exemplo, os entes locais podem ter reconhecido mais restos a pagar não processados, o que tem efeito diretamente na contabilidade. Esse movimento pode ser entendido em maximizar o orçamento. Já nos três anos seguintes (2018 até 2020), os accruals discricionários foram revertidos, passando a ser negativo. Apesar desse movimento ser considerado natural pela literatura, isso pode demonstrar que o gestor público alterna os valores do gerenciamento de resultados no âmbito orçamentário.

A inversão de sinais dos accruals discricionários observada entre os períodos 2015-2017 (positivos) e 2018-2020 (negativos) não necessariamente reflete uma resposta direta a choques exógenos, como crises econômicas ou mudanças no padrão de fiscalização dos Tribunais de Contas, mas encontra explicação na própria natureza contábil das acumulações (accruals).

Conforme Dechow (1995), os accruals possuem caráter temporário e autorreversível: gerenciamentos realizados em períodos anteriores geram reversões em períodos subsequentes, de modo que acumulações positivas tendem a ser seguidas por acumulações negativas de magnitude equivalente.

Esse fenômeno é denominado na literatura de accrual reversal e constitui uma propriedade intrínseca do regime de competência (Allen; Larson; Sloan, 2013). Dechow, Hutton, Kim e Sloan (2012) reforçam que a reversão dos accruals discricionários é previsível e sistemática, sendo esperada independentemente do ambiente institucional ou macroeconômico. Assim, a alternância de sinais identificada na Tabela 3 é

consistente com o comportamento esperado das acumulações discricionárias ao longo do tempo, refletindo o ciclo natural de constituição e reversão dos accruals, sem que seja possível, a partir dos dados disponíveis, estabelecer relação causal direta com fatores conjunturais externos.

4.2 Fatores explicativos e o Gerenciamento de Resultados de Accruals Discricionários Orçamentários por meio dos Restos a Pagar

Os resultados da relação entre os fatores explicativos e o gerenciamento de resultados estão na Tabela 4.

Adotou-se como critério principal de inferência o nível de significância de 5%. Resultados com $p < 0,10$ foram reportados e discutidos como evidência marginal, indicativos de tendência sem que se possa afirmar efeito robusto, seguindo recomendação de Hair et al. (2009) e Wasserstein, Schirm e Lazar (2019). Essa distinção é especialmente relevante para as variáveis AE, APE, DS (L1), PIB (L1), TICMS, IFGF e GGN.

Tabela 4- Estimando a relação dos fatores explicativos com o gerenciamento de resultados

Variável	Coefficiente	Desvio Padrão	t	P> z
Variável Dependente:				
Accruals Discricionários Orçamentários				
L1.	0,1269	0,0407	3,12	0,002***
L2.	-0,0480	0,0313	-1,54	0,125
AE	-0,0323	0,0174	-1,85	0,064*
APE	-0,0426	0,0232	-1,84	0,066*
PM	0,0294	0,0266	1,11	0,268
ID	-0,0042	0,0094	-0,45	0,653
IE	-0,0028	0,0109	-0,25	0,801
DE	-0,0621	0,0258	-2,41	0,016**
L1.	0,0283	0,0449	0,63	0,529
DS	-0,1321	0,0487	-2,71	0,007***
L1.	0,0942	0,0530	1,78	0,076*
DP	0,0548	0,0255	2,15	0,032**
L1.	0,1213	0,0883	1,37	0,169
PIB	-0,0533	0,0400	-1,33	0,183
L1.	0,0530	0,0289	1,84	0,066*
TFPM	-0,0001	0,0001	-1,43	0,153
L1.	-0,0002	0,0002	-1,13	0,261
TICMS	0,0852	0,0507	1,68	0,093*
L1.	-0,0488	0,0388	-1,26	0,208
IFGF	0,0562	0,0335	1,68	0,093*
GGN	-0,0118	0,0061	-1,94	0,052*
IGP	0,0002	0,0002	1,29	0,198
EG	0,2017	0,1864	1,08	0,279
Constante	-0,2017	0,1864	1,08	0,279

Fonte: Dados da Pesquisa. As siglas das variáveis são: AE- Ano Eleitoral; APE- Ano Pré-Eleitoral; PM- Primeiro Mandato; ID- Ideologia de Direita; IE- Ideologia de Esquerda; DE- Despesas com Educação; DS- Despesas com Saúde; DP- Despesa com Pessoal; PIB- Produto Interno Bruto; TFPM- Transferência do Fundo de Participação dos Municípios; TICMS- Transferência do ICMS; IFGF- Índice Firjan de Gestão Fiscal; GGN- Gênero; IGP- Idade do Gestor Público; EG- Escolaridade do Gestor. As siglas L1 e L2 representam a defasagem em per, sendo L1 em um ano e L2 em dois anos.

De modo inicial, houve a análise da relação entre variáveis de ciclo eleitoral e o GR. Nos resultados, percebeu-se que, tanto o ano eleitoral como o pré-eleitoral tiveram relação negativa com os accruals discricionários, fornecendo evidência marginal favorável a H1. Dado o nível de significância situado no limiar convencional de 10%, os resultados foram interpretados como sugestivos de tendência.

Houve a rejeição de H1a, com a relação negativa entre o ano pré-eleitoral e o GR, contrariando o estudo de Araújo et al. (2023). Neste caso, os gestores podem acumular os accruals de modo negativo para revertê-los em períodos oportunos.

As explicações para a rejeição de H1a podem estar nos seguintes argumentos. O resultado financeiro do ente público pode ter influência no momento de o eleitor direcionar seu voto. Um meio de aparentar um resultado favorável é o aumento do limite orçamentário (Vicente; Do Nascimento, 2012), que em ano pré-eleitoral é importante.

O aumento do limite orçamentário é concedido mediante os créditos adicionais e uma das maneiras de fazer essa operação é por meio do superávit apurado no exercício anterior (ano pré-eleitoral). Com isso, o gestor pode gerenciar os accruals negativos, fazendo com que as despesas sejam acumuladas (negativas) e consequentemente gerar um superávit.

Um exemplo de como isso pode acontecer na prática é por meio dos restos a pagar, em que o gestor pode emitir o empenho de uma despesa, sem ao menos ter projeto para isso. Isso acaba por gerar restos a pagar que, passando pelo estágio de liquidação, há o reconhecimento de uma despesa orçamentária. Isso acontece porque a legislação brasileira proíbe que, nos últimos dois quadrimestres do ano eleitoral, o gestor contraia obrigações que não possam ser cumpridas integralmente dentro do ano (Brasil, 2000). Com isso, ratifica-se a importância do ano pré-eleitoral e o entendimento dos motivos dos accruals orçamentários discricionários se comportarem de maneira negativa neste ano.

O ano pré-eleitoral é crucial, especialmente para gestores buscando reeleição, pois permite movimentos estratégicos de gerenciamento de resultados para aparentar uma melhora fiscal. A Teoria da Escolha Pública sustenta essa prática, já que eleitores tendem a preferir governos fiscalmente sólidos e evitar déficits (Buchanan; Tullock, 1962; Downs, 1957). Estudos indicam que, nesse período, gestores manipulam as finanças para apresentar um cenário de estabilidade,

como observado nos municípios portugueses (Ferreira et al., 2013). Isso resulta em accruals discricionários negativos, refletindo a busca por uma imagem de austeridade antes das eleições.

Para H1b (de relação negativa), os resultados foram para a não rejeição. Neste caso, o gerenciamento de resultados está alinhado à Teoria dos Ciclos Políticos (Downs, 1957). Os políticos (policymakers) se utilizam de estratégias para maximizar suas chances de vitória. Por se tratar do ano eleitoral, movimentos para diminuir as acumulações e apresentar resultados mais robustos, suaves ou “não tão ruins”, têm efeito para os eleitores, visto que a memória dos eleitores é curta e tende a premiar os políticos mais competentes (Araújo et al., 2023).

O resultado encontrado aqui também é suportado pela Teoria da Escolha Pública. Anos eleitorais podem revelar como gestores, motivados pelo interesse próprio, gerenciam o orçamento para aumentar as chances de reeleição. Esse movimento (resultado da relação) está alinhado com o conceito de eleitores “racionalmente ignorantes”, introduzido por Downs (1957), no qual o eleitorado, além de decidir seu voto com base no momento atual, consideram fatores como dados sociodemográficos e o desempenho econômico.

Este estudo identificou que, além do fator político, outros aspectos influenciam o gerenciamento de resultados no setor público, especialmente despesas com educação e saúde. No caso da educação, apenas o período corrente apresentou relação significativa, indicando que accruals discricionários tendem a ser negativos no curto prazo, alinhando-se à literatura (Silva; Bruni, 2019). Municípios com educação de qualidade tendem a ter menos distorções orçamentárias.

Embora a educação tenha obrigações constitucionais, há certo grau de discricionariedade nos gastos. Accruals podem ser manipulados, ajustando o reconhecimento de despesas como subsídios ou investimentos. Estudos indicam que atos discricionários podem impactar os gastos educacionais (Caldas et al., 2016), com gestores usando restos a pagar para realocar recursos e inflar gastos mais visíveis. A reversão de restos a pagar para cumprir despesas educacionais reforça essa relação negativa. Segundo Crozatti et al., (2022), o gerenciamento de resultados compromete a qualidade do ensino, especialmente quando se dá por redução discricionária de despesas. Assim, os accruals podem impactar a transparência e a eficiência do orçamento público, afetando diretamente o desenvolvimento educacional.

A relação negativa entre accruals discricionários e despesas com saúde, confirmando H3b, segue a

tendência observada na educação. Ambas são áreas essenciais para o desenvolvimento local e ampliam o acesso à informação, influenciando práticas discricionárias dos gestores. Governos que investem mais em saúde fortalecem a assistência à população, impulsionando o desenvolvimento. Assim, há reversão de restos a pagar para cumprir mínimos constitucionais e promessas na área (Vieira; Santos, 2018). A estrutura dos gastos em saúde (pagamento de servidores, compra de insumos e manutenção de unidades) reduz a margem para ajustes discricionários, pois a falta desses investimentos é visível.

Aprofundando a respeito do resultado da despesa com educação e saúde encontra-se também razões nas restrições fiscais constitucionais. Os municípios brasileiros são obrigados a aplicar, respectivamente, no mínimo 25% (art. 212 da CF/88) e 15% (EC 29/2000) de suas receitas nessas funções. Isso se traduz em limitações estruturais a margem da discricionariedade nesses gastos, independentemente das preferências do gestor.

Ademais, como apontado por Becker (1964) e Caldas et al. (2016), o caráter essencial e visível dessas despesas para a população reforça os incentivos políticos para seu cumprimento. Assim, a relação negativa observada reflete tanto uma restrição normativa quanto um cálculo político-eleitoral, sendo este último amplificado em anos de maior escrutínio da gestão.

A análise de H4 indicou uma relação positiva entre despesas com pessoal e accruals orçamentários. Isso ocorre porque a Constituição permite que os vencimentos dos gestores, incluindo prefeitos, sejam definidos pela Câmara de Vereadores, conferindo discricionariedade a essa despesa. Gestores podem adiar outras despesas via restos a pagar, criando um ajuste orçamentário positivo para justificar aumentos salariais. Essa prática, alinhada à Teoria da Escolha Pública (TEP), permite que gestores melhorem sua imagem e obtenham ganhos pessoais ao elevar salários em momentos estratégicos. Para confirmar tal cenário, Liu e Mikesell (2014) afirmaram que as despesas com o total de vencimentos e benefícios da administração tendem a ser maiores em governos com níveis de discricionariedade mais altos.

Na hipótese, H5, considerou-se o PIB como variável. Houve a não rejeição para quando o PIB foi relacionado em defasagem de um período, L1 (relação significativa positiva). Todavia, o caráter marginal da significância exige que essa relação seja interpretada como indicativa de tendência, sendo recomendável

sua replicação em especificações alternativas.

A tendência foi de que há possível maior aporte ou arrecadação de recursos com PIB(s) mais altos, e os gestores ficam mais propensos a elevar acumulações orçamentárias, tendo um maior nível de restos a pagar. Isso é algo normal, para demonstrar saúde financeira ou até se utilizar da situação favorável para a aplicação dos recursos em investimentos mais duráveis e visíveis à população (Rakhman; Wijayana, 2019). Nos próximos períodos a lógica é de que os accruals discricionários sejam negativos ou revertidos. Esse movimento foi percebido por pesquisas anteriores (Costa; Leão, 2021; Lima et al., 2024).

Na hipótese H6, houve evidência marginal de relação positiva entre transferências de ICMS e GR, sugerindo que maior flexibilidade orçamentária pode estar associada a práticas discricionárias. Pelo ICMS ser o meio de tributo que mais se arrecada, um aumento nas transferências sugere maior flexibilidade no orçamento público, o que pode levar a algumas práticas discricionárias visando um período oportuno.

Adicionalmente, é importante citar que a dependência (Massardi; Abrantes, 2015; Suzart et al., 2018) dessa transferência pode influenciar diretamente em como o ente local trata as informações contábeis, o que resulta em uma gestão fiscal reativa, em vez de proativa (Hines; Thaler, 1995).

A gestão fiscal foi analisada como fator explicativo dos accruals discricionários orçamentários, com relação positiva entre as variáveis, mas em sentido contrário ao esperado, levando à rejeição de H7. Ao longo do tempo, a literatura apontou que a gestão fiscal pode influenciar atos discricionários (Jones, 1991; Ferreira, 2023). No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs restrições, mas não eliminou práticas discricionárias (Piccoli; Arpini, 2018).

A subjetividade na classificação de despesas permite ajustes estratégicos. Gastos como pessoal e investimentos podem ser gerenciados para criar espaços orçamentários e transmitir confiança à sociedade, mesmo sem melhoria real na gestão. Heald e Hodges (2015) destacam que essa flexibilidade contábil pode gerar resultados artificiais, comprometendo a sustentabilidade fiscal no longo prazo.

A hipótese H8a não foi rejeitada, indicando que a presença de gestoras mulheres está associada negativamente aos accruals discricionários orçamentários. Todavia, por se situar no limite da significância, o resultado será interpretado como

exploratório (Wasserstein; Schirm; Lazar, 2019).

Esse resultado reforça a importância do debate sobre a inclusão feminina na política, especialmente diante do crescimento da participação das mulheres em cargos públicos (OCDE, 2019; ONU, 2015). No Brasil, esse tema tem ganhado relevância no campo político e acadêmico.

Parte da literatura associou a presença feminina a menor propensão discricionária (Anessi-Pessina; Sicilia, 2020), em linha com a Teoria dos Escalões Superiores (Hambrick; Mason, 1984). Dollar et al. (2001) também observaram que lideranças femininas no setor público são menos propensas ao GR. No contexto brasileiro, Brollo e Troiano (2016), em regressão descontínua, identificaram que prefeitas aprovam menos transferências discricionárias.

Por sua vez, Adams e Funk (2012) e Kirsch (2018), mostraram que, controlada a endogeneidade, parte do "efeito de gênero" desaparece, revelando-se mediada por variáveis omitidas e seleção institucional.

As outras variáveis de características do gestor - idade e escolaridade - não foram significativas, não tendo influência no GR.

5 Conclusão

A evolução dos estudos sobre gerenciamento de resultados permitiu sua aplicação ao setor público, onde interesses pessoais podem influenciar a administração. Este estudo analisou a relação entre fatores políticos, sociais, fiscais, econômicos e pessoais dos gestores com os accruals discricionários orçamentários, considerando as Teorias da Escolha Pública, Ciclos Políticos e Escalões Superiores. Os resultados indicaram que o GR não ocorre apenas por razões políticas ou financeiras.

Em termos específicos, os achados sugerem um mecanismo de ajuste orçamentário em dois estágios: acumulações discricionárias negativas no ano pré-eleitoral, seguidas de reversão no ano eleitoral. Por sua vez, a relação negativa entre GR e despesas com saúde e educação encontra explicação primária nas vinculações constitucionais obrigatórias, refinando interpretações anteriores que atribuíam esse resultado exclusivamente à visibilidade política dos gastos. Em contrapartida, despesas com pessoal se mostraram mais propensas a ajustes discricionários, permitindo reajustes salariais estratégicos.

Do ponto de vista econômico, PIB e transferências

se relacionam positivamente com o GR. Maiores arrecadações no ano anterior aumentam a propensão ao gerenciamento orçamentário. No campo fiscal, a subjetividade da legislação permite manipulações, criando reservas contábeis que distorcem a realidade financeira. Por fim, a associação marginal entre gênero feminino e menor GR, embora exploratória, abre agenda de pesquisa sobre o papel da composição de gênero na qualidade da informação contábil governamental, com atenção aos efeitos de seleção institucional.

Além de ampliar a compreensão do GR no setor público, o estudo destaca a necessidade de futuras pesquisas sobre seu impacto em diferentes regiões e momentos de crise.

Por fim, observou-se que gestores utilizam os restos a pagar para controle orçamentário, postergando despesas para moldar a percepção da administração. Apesar das contribuições, a pesquisa enfrentou limitações, como a falta de dados uniformes e variáveis mais atuais. No entanto, abre caminho para novas investigações, como a influência do GR em diferentes regiões e períodos de crise. O estudo nos governos locais serve como base para futuras pesquisas na contabilidade pública.

Referências

- Adams, R. B., & Funk, P. (2012). Beyond the glass ceiling: does gender matter?. *Management science*, 58(2), 219-235.
- Afonso, A., & Jalles, J. T. (2014). Fiscal composition and long-term growth. *Applied Economics*, 46(3), 349-358.
- Afonso, J. R. R., & Araújo, É. A. (2000). A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos de Finanças Públicas*, 1(1), 19-30.
- Allen, E. J., Larson, C. R., & Sloan, R. G. (2013). Accrual reversals, earnings and stock returns. *Journal of accounting and economics*, 56(1), 113-129.
- Alves, M. A., & Pederiva, J. H. (2016). O processo orçamentário federal e a execução das despesas em dezembro: Estratégia de planejamento orçamentário? Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-emdiscussao/>

edicao-25-2016

Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. F. (2020). Do top managers' individual characteristics affect accounting manipulation in the public sector? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 465-484.

Araújo, R. J. R., Queiroz, D. B., & Paulo, E. (2023). Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio dos restos a pagar. *Revista de Administração Pública*, 57(6), 2022-0382.

Balaguer-Coll, M. T.; Ivanova-Toneva, M. (2019). The importance of spatial effects in municipal debt: La importancia de los efectos espaciales en la deuda municipal. *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 22(1), 61-72.

Baldissera, J. F., et al. (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54, 340-359.

Barro, R. J., et al. (1996). Inflação e crescimento. *Revisão - Federal Reserve Bank of Saint Louis*, 78, 153-169.

Becker, G. S. (1964). Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education. *National Bureau of Economic Research*.

Benito, B., & Bastida, F. (2009). The determinants of the municipal debt policy in Spain. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 16(4), 492-525.

Braga, I. A., & Bezerra Filho, J. E. (2015). Convergência às NBCASP e ao MCASP: Um estudo sobre os municípios pernambucanos em 2014. *X Congresso ANPCONT*.

Brollo, F., & Troiano, U. (2016). What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. *Journal of Development Economics*, 122, 28-45.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: University of Michigan Press.

Buchanan, J. M. (2003). Public choice: The origins and development of a research program. *Champions of Freedom*, 31, 13-32.

Caldas, O. V., Costa, C. M., & Pagliarussi, M. S. (2016). Corrupção e composição dos gastos governamentais: Evidências a partir do Programa de Fiscalização por

Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Pública*, 50, 237-264.

Campos, F. A. O., Castelar, I., & Soares, R. B. (2018). Fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União. *Nova Economia*, 28, 879-911.

Christiaens, J., Vanhee, C., Manes-Rossi, F., Aversano, N., & Van Cauwenberge, P. (2015). The effect of IPSAS on reforming governmental financial reporting: An international comparison. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 158-177.

Costa, F. M., & Leão, F. H. F. C. (2021). Gerenciamento de resultados e ciclo eleitoral em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 55(3), 697-715.

Crozatti, J., et al. (2022). O gasto orçamentário e o desempenho escolar dos municípios paulistas: relações entre o elemento de despesa – objeto do gasto orçamentário – e o IDEB do ensino fundamental de 2008 a 2017. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, 61, 143-171.

Cruz, C. F.; Silva, L. M.; Santos, R. (2009). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade Gestão e Governança*, 12(n3).

Da Silva Suzart, J. A., Zuccolotto, R., & da Rocha, D. G. (2018). Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 127-145.

De Paiva Ribeiro, C. P., et al. (2019). Transferências constitucionais no Brasil: Um estudo bibliográfico sobre o FPM-Fundo de Participação dos Municípios. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 16(39), 44-65.

Dechow, P. M., Sloan, R. G., & Sweeney, A. P. (1995). Detecting earnings management. *The Accounting Review*, 70(2), 193-225.

Dechow, P. M., Hutton, A. P., Kim, J. H., & Sloan, R. G. (2012). Detecting earnings management: A new approach. *Journal of accounting research*, 50(2), 275-334.

Dollar, D., Fisman, R., & Gatti, R. (2001). Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior &*

Organization, 46(4), 423-429.

217-226.

Donatella, P.; Tagesson, T. (2021). CFO characteristics and opportunistic accounting choice in public sector organizations. *Journal of Management and Governance*, 25 509-534.

Ingram, R., & Copeland, R. (1981). Municipal accounting information and voting behavior. *The Accounting Review*, 56(4), 830-843.

Donatella, P. (2020). Is political competition a driver of financial performance adjustments? An examination of Swedish municipalities. *Public Money and Management*, 40(2), 122-130.

Jones, J. (1991). Earnings management during import relief investigations. *Journal of Accounting Research*, 29(2), Autumn.

Kirsch, S. (2018). *Engaged anthropology: Politics beyond the text*. Univ of California Press.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.

Kuhl, C. A., & Murcia, F. D. R. (2017). A Influência dos ciclos políticos e da ideologia político-partidária na qualidade informacional dos resultados das sociedades de economia mista.

Eigenstuhler, D. P., Dal Magro, C. B., & Mazzioni, S. (2023). Habilidade gerencial e a conformidade contábil-fiscal: Estudo cross-country. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 22, 4.

Lanis, G. P.; Bueno, N. P. (2020). Fatores que influenciam a eficiência da gestão orçamentária anual. *Gestão & Planejamento-G&P*, 21.

Ferreira, A. (2023). Mayor re-election and earnings management: Evidence from Portuguese municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*.

Laurinho, Í. S., da Silva Dias, L. N., & de Mattos, C. A. C. (2017). Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: Novas reflexões. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(30), 57-70.

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.

Leite, C. K. S. (2005). *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal* [Tese de Doutorado]. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3), 325-345.

Lima, C. A. M. C., Boente, D. R., & Stefanelli, N. O. (2024). Determinantes do cumprimento das despesas com pessoal e do resultado primário nos estados brasileiros: Uma análise de 2017 a 2022. *Revista de Administração Pública*, 58(3), e2023-0321.

Flynn, S., & Pessoa, M. (2014). Prevention and management of government arrears. *International Monetary Fund*.

Liu, C.; Mikesell, J. L. (2014). The impact of public officials' corruption on the size and allocation of US state spending. *Public administration review*, 74(3), 346-359.

Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Bookman editora.

Heald, D., Hodges, R. (2015). Will "austerity" be a critical juncture in European public sector financial reporting? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6), 993-1015.

Malheiro, B. F. (2018). *Fatores explicativos da efetividade da gestão municipal: uma análise empírica do contexto brasileiro* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte].

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.

Martinez, A. L. (2008). Detectando earnings management no Brasil: Estimando os accruals discricionários. *Revista Contabilidade & Finanças*, 19(46), 7-17.

Hines Jr, J. R., Thaler, R. H. (1995). Anomalies: The flypaper effect. *Journal of economic perspectives*, 9(4),

Massardi, W. O., & Abrantes, L. A. (2015). Esforço

- fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. *REGE-Revista de Gestão*, 22(3), 295-313.
- Melo, M. A., Pereira, C., Souza, S. (2014). Why do some governments resort to 'creative accounting' but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. *International Political Science Review*, 35(5), 595-612.
- Pereira, J. M. (2017). Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas finanças públicas do Brasil. *Revista Ambiente Contábil*, 9(2), 117-141.
- Mattei, T. F.; Bezerra, F. M.; De Mello, G. R. (2018). Despesas públicas e o nível de desenvolvimento humano dos estados brasileiros: uma análise do IDHM 2000 e 2010. *Race: revista de administração, contabilidade e economia*, 17(1), 29-54.
- Okere, W., Abubakar, S., & Adegbite, F. (2018). Public sector accounting standards and quality of financial reporting: A case of Ogun State Government Administration in Nigeria. *Business and Management Research Journal*, 7(7), 76-81.
- Ott, K., Bronić, M., Stanić, B., Klun, M., & Benčina, J. (2019). Determinants of online local budget transparency in Croatia and Slovenia. *Central European Public Administration Review*, 17(2), 167-187.
- Piccoli, M. R., & Arpini, M. (2018). Accountability e os motivos que ensejaram a rejeição de contas dos municípios catarinenses. *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, 10(1).
- Pinho, J. A. G. D., & Sacramento, A. R. S. (2004). Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD*, 1.
- Pinnuck, M., & Potter, B. N. (2009). The quality and conservatism of the accounting earnings of local governments. *Journal of Accounting and Public Policy*, 28(6), 525-540.
- Plöckinger, M., Aschauer, E., Hiebl, M. R., & Rohatschek, R. (2016). The influence of individual executives on corporate financial reporting: A review and outlook from the perspective of upper echelons theory. *Journal of Accounting Literature*, 37(1), 55-75.
- Prado Neto, J. B. D., Santos, L. C., Lima, V. A., & Oliveira, C. R. (2021). Características dos municípios e as irregularidades apontadas pelo controle externo estadual: Evidências empíricas para o Estado de Mato Grosso. *Revista de Ciências Contábeis RCiC-UFMT*, 12(23), 1-20.
- Rakhman, F., & Wijayana, S. (2019). Determinants of financial reporting quality in the public sector: Evidence from Indonesia. *The International Journal of Accounting*, 54(3), 1950009.
- Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(30), 34-52.
- Schipper, K. (1989). Commentary on earnings management. *Accounting Horizons*.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1367-1389.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-617.
- Silva, G. J. C. da, & Scatolin, R. S. (2012). Gastos públicos e crescimento econômico recente dos estados brasileiros. *Revista Economia & Tecnologia*, 8(3).
- Silva, L., Costa, C., Castro, M., & Araújo, E. (2021). A reeleição e a eficiência dos municípios brasileiros sob a perspectiva da teoria da escolha pública. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 15(1), 1-18.
- Silva, W. A. O., Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 415-431.
- Simon, H. A. (2013). Administrative behavior. *Simon and Schuster*.
- Sousa, K. M. d., & Monte, P. A. D. (2023). Transferências intergovernamentais são capturadas pelos servidores municipais? Os determinantes da diferença salarial entre o setor público e o setor privado. *Revista de Administração Pública*, 57(4), 76-109.
- Tingjin, L. (2012). The promotion logic of prefecture-level mayors in China. *China: An International Journal*, 10(3), 86-109.
- Vicente, E. F. R., & Do Nascimento, L. S. (2012). A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 6(14), 106-126.

- Vieira, F. S., & Santos, M. A. B. D. (2018). Contingenciamento do pagamento de despesas e restos a pagar no orçamento federal do SUS. *Revista de administração pública*, 52(4), 731-739.
- Wasserstein, R. L., Schirm, A. L., & Lazar, N. A. (2019). Moving to a world beyond “ $p < 0.05$ ”. *The American Statistician*, 73(sup1), 1-19.
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). As causas da transparência fiscal: Evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, 25, 242-254.