

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

PEDRO HENRIQUE JESUS OLIVEIRA

Universidade Federal de Viçosa- UFV

ANTÔNIO CARLOS BRUNOZI JÚNIOR

Universidade Federal de Viçosa- UFV

Resumo

Objetivo: O objetivo foi analisar como fatores políticos, sociais, fiscal-financeiros, econômicos e pessoais dos gestores influenciam os *accruals* discricionários orçamentários por meio dos restos a pagar nos municípios brasileiros.

Método: O método baseou-se em um modelo orçamentário para mensurar o GR via restos a pagar. A amostra foi composta por 27.688 observações de municípios brasileiros no período de 2015 a 2023, utilizando modelos de painel dinâmico com defasagens de um e dois anos (L1 e L2).

Resultados: Os resultados indicaram que os restos a pagar são usados como instrumento de GR, especialmente em anos eleitorais, com o intuito de favorecer a reeleição ou a continuidade do partido no poder. Despesas com saúde e educação, por sua visibilidade e essencialidade, mostraram-se menos suscetíveis ao adiamento de pagamento, ao contrário das despesas com pessoal, mais passíveis de manipulação. Fatores econômicos, como o PIB e os repasses do FPM, aumentaram a propensão ao uso dos restos a pagar. Por fim, constatou-se que gestoras são menos propensas a praticar GR, sugerindo maior valorização da ética e menor inclinação a atos discricionários.

Contribuições: Este estudo amplia a compreensão do gerenciamento de resultados no setor público, incorporando variáveis além dos fatores políticos e financeiros. Observou-se que gestores utilizam os restos a pagar para controle orçamentário, postergando despesas para moldar a percepção da administração.

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

Introdução

A contabilidade desempenha um papel essencial tanto no setor privado quanto no setor público. No setor público, sua função vai além da simples demonstração da situação financeira, servindo como instrumento de transparência e prestação de contas sobre a gestão dos recursos públicos (Okere et al., 2018).

Com a adoção das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), passou-se a utilizar o regime de competência (*accruals based*), que proporciona maior confiabilidade e tempestividade nas informações contábeis (Christiaens et al., 2015). Embora esse modelo traga benefícios como maior transparência e segurança no controle patrimonial, ele também possibilita certa discricionariedade na elaboração das demonstrações contábeis, o que pode levar ao gerenciamento de resultados (GR) (Martinez, 2008).

O GR ocorre quando gestores ajustam ou modificam informações contábeis de forma deliberada para atingir determinados objetivos (Healy; Wahlen, 1999). No setor público, essa prática pode estar relacionada à tentativa de evitar punições, atingir metas fiscais ou influenciar a percepção da gestão pela população, principalmente em períodos eleitorais (Araújo et al.,

2023). A literatura sugere que o GR é mais comum em países 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 representam despesas empenhadas mas não pagas até o final do exercício financeiro (Joyce, 2008). Embora a legislação permita a reinscrição desses valores, essa prática pode ser utilizada para postergar despesas, manipular resultados fiscais e transmitir uma impressão distorcida da saúde financeira do ente público (Alves; Pederiva, 2016). Dessa forma, os restos a pagar representam um importante instrumento para análise do GR em governos municipais.

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, 2023).

Além dos fatores econômicos, elementos políticos e pessoais dos gestores também influenciam o GR. O comportamento eleitoral pode estimular prefeitos a adotar práticas contábeis que melhorem artificialmente a percepção de sua administração (Cohen et al., 2019; 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 de 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. Já 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 (Cohen et al., 2019; Costa; Leão, 2021; Ferreira, 2023). No âmbito municipal, o foco tem sido 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 multi-regimes 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

2.1 Gerenciamento de Resultados

O gerenciamento de resultados (GR) ocorre quando há viés na elaboração dos demonstrativos contábeis, podendo ser uma intervenção deliberada (Schipper, 1989) ou o uso da discricionariedade dos gestores na formulação dos demonstrativos (Healy; Wahlen, 1999). Martinez (2013) destaca que o GR envolve a alteração proposital dos resultados para atender a objetivos específicos. Embora muitas vezes confundido com fraude contábil, o GR opera dentro das normas contábeis, diferindo da fraude, que ocorre à margem das regras.

A literatura sobre GR ganhou relevância com autores como Schipper (1989), que definiu o conceito e sugeriu formas de identificá-lo; Jones (1991), que propôs um modelo para evidenciar a prática no meio empresarial; e Dechow, Sloan e Sweeny (1995), que aprimoraram esse modelo para melhor mensuração dos accruals discricionários. Já Healy e Wahlen (1999) realizaram uma revisão sobre o tema, enfatizando a necessidade de aprofundamento nas implicações do GR.

Os estudos sobre o gerenciamento de resultados são mais direcionados para área privada, pois buscaram evidenciar, por meio do lucro, as ações discricionárias direcionadas para vantagem pessoal. Todavia, o *earnings management* não é uma prática somente que pode ser observada no âmbito privado, de modo que no presente estudo tem-se como direcionamento o GR voltado para o setor público, especificadamente o brasileiro. No Brasil, o setor público passou por mudanças que afetaram diretamente a forma de contabilização das operações, o que se torna um campo propício de investigação. As investigações sobre GR no setor público não são menos importantes do que pesquisas na seara privada, apesar dos motivos serem diferentes (Cohen; Malkogianni, 2021). Tal contexto é importante a ser discutido para o entendimento do GR na ótica pública.

O gerenciamento de resultados (GR) no setor público pode ser compreendido à luz da Teoria das Escolhas Públicas (TEP), que analisa o comportamento dos agentes políticos frente a interesses pessoais (Mueller, 1976; Tullock; Seldon; Brady, 2002). No contexto neoliberal, em que se reconhecem falhas governamentais e se propõe maior abertura ao mercado, a TEP sugere que políticos e partidos agem como empresários e corporações, buscando maximizar interesses próprios (Buchanan, 1984). Esse viés pode influenciar a tomada de decisões e levar ao GR, desconsiderando o interesse público e favorecendo grupos específicos (Tullock et al., 2012).

O gerenciamento de resultado (GR) no setor público não visa gerar superávit para benefícios pessoais, mas sim para melhorar a imagem e reputação. O GR está relacionado ao gerenciamento de impressões (GI), que é o processo de comportar-se de maneira a criar uma imagem social desejada. No setor público, o GI não implica informações falsas, mas a seletividade na divulgação de fatos para moldar a percepção do público. Isso pode resultar em informações enviesadas, já que os usuários podem não perceber o viés na divulgação (Merkel-Davies; Brennan, 2011). Mesmo com a adoção de mecanismos que têm como objetivo regulamentar as práticas dos gestores da administração pública, seja através de projetos e políticas públicas (Osborne, 2006), da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), pela transparência (Lei Complementar nº 131/2009) ou pelo acesso à informação (Lei Complementar nº 12.527/2011), ainda é comum (e pode ocorrer) a prática de gerenciamento de resultados nos entes públicos brasileiros (Araújo et al., 2023).

Arelado à situação fiscal, o orçamento pode ser uma via para práticas de GR (Ferreira et al., 2013). Trazendo para o cenário empírico, gestores podem controlar fluxos de caixa ao antecipar pagamentos ou adiar recebimentos, criando um efeito de melhoria temporária no caixa ou em indicadores financeiros. Todavia, o caminho de gerenciar o orçamento através das despesas se mostra ser o caminho mais natural dado o mecanismo de acumulação de despesas a serem pagas.

Esse mecanismo atende ao nome de restos a pagar. No setor público brasileiro, a Lei Orçamentária Anual (LOA) determina que as receitas e despesas previstas sejam executadas dentro do mesmo exercício financeiro. Todavia, devido à rigidez da LOA, a Lei 4.320/1964 e a Constituição Federal do Brasil de 1988 permitem exceções à regra, que são justamente os restos a pagar. A literatura indica um aumento frequente no uso dos restos a pagar (Azevedo; Aquino, 2017). Esse aumento pode ser um movimento inerente do setor público, visto que existe uma tendência de aumento orçamentário ano após ano. Todavia, pode indicar problemas e fraquezas do ambiente orçamentário (Flynn; Pessoa, 2014).

Os restos a pagar são definidos de duas formas, sendo os processados e os não processados. Enquanto o primeiro já passou pelo empenho e liquidação, aguardando somente o pagamento, o segundo restringe-se somente ao empenho. Em outras palavras, enquanto os restos a pagar processados constam como obrigações já liquidadas e aptas para pagamento, os restos a pagar não processados são obrigações não liquidadas e pendentes de cumprimento. Nessa pesquisa foi considerado os dois tipos de restos a pagar.

Os restos a pagar podem ser utilizados como forma de atos oportunistas por parte dos gestores públicos, visto que não há impeditivo expresso para a postergação de despesas (Flynn; Pessoa, 2014; Araújo et al., 2023). Para Melo et al. (2014), os restos a pagar emergem como um elemento propício ao gerenciamento de resultados, pois podem ser anulados, ainda que o credor tenha direito de recebimento. Esse movimento acaba por reduzir o estoque de restos a pagar e “folgar” o orçamento.

Cabe mencionar a Teoria dos Ciclos políticos, que pode servir de base para tais movimentos com os restos a pagar, visto que em períodos eleitorais, o comportamento dos gestores se altera conforme suas preferências e interesses políticos.

O estudo de Araújo et al. (2023) analisou o impacto dos ciclos eleitorais sobre a gestão de resultados orçamentários por meio dos restos a pagar nos municípios brasileiros, e seus resultados indicaram que, no período que precede as eleições, os gestores aumentam a inscrição de despesas em restos a pagar de forma intencional, com o objetivo de ter mais discricionariedade para revertê-las.

Analisando a inscrição de restos a pagar, a pesquisa de Almeida et al. (2023) percebeu que gestores públicos em primeiro mandato utilizam os restos a pagar com mais ênfase do que aqueles que não tentam ou não tem chances de reeleição.

Consoante a isso, Costa e Leão (2021) perceberam em períodos pré-eleitorais gestores públicos optaram por escolhas contábeis com o intuito de gerar pequenos resultados positivos e que nestes períodos, há uma intensificação dos gastos públicos. Neste sentido, tem-se mais argumentos de que políticos não fazem uso dos gastos públicos para melhorarem a informação divulgada se não almejem êxito nas urnas (Zimmerman, 1977).

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

O fato de o município ser mais próximo da sociedade acaba por permitir maior aproximação dela com os políticos. Tal fato tem efeito no pleito eleitoral, visto que as ações praticadas pelos governantes municipais são mais vistas pelo social do que nas outras esferas. Segundo Ingram e Copelan (1981), os cidadãos julgam as informações divulgadas como forma

de decidir em quem votar. Esse fator, somado a 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 governo 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).

Ratificando, Akhmedov e Zhuravskaya (2004) investigaram se o gerenciamento de resultados tem relação com o ciclo político na Rússia. Foi constatado que em períodos eleitorais existe um aumento de gastos em torno de 5% em programas de bem-estar e assistência, e que o gerenciamento de resultados nesse período aumenta as chances de sucesso eleitoral. em períodos eleitorais para obter maiores chances de sucesso eleitoral.

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.

Seguindo no âmbito do GR e ciclo eleitoral, 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.

H_{1a}: O gerenciamento de resultados por *accruals* orçamentários discricionários é influenciado positivamente pelos anos pré-eleitorais municipais.

H_{1b}: O gerenciamento de resultados por *accruals* orçamentários discricionários é influenciado negativamente pelo ano eleitoral municipal.

H_{1c}: 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 modo que as finanças públicas e as informações contábeis podem acabar por serem tratadas de formas distintas. Kühl (2017) indicou 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.

Para que um município alcance um bom desenvolvimento, é crucial que seus gestores públicos saibam alocar recursos de forma eficaz, utilizando práticas de responsabilização (Baldiessa et al., 2020). Becker (1964) destaca que investimentos em saúde e educação são fundamentais para melhorar os serviços públicos e fortalecer o capital humano. Assim, os gestores têm a responsabilidade de agir de forma transparente e previsível para promover a responsabilidade pública.

Porém, muitos entes locais, ao não conseguirem melhorar seus indicadores de desenvolvimento socioeconômico, recorrem a práticas discricionárias para mostrar à sociedade que estão cumprindo seu papel. Estudos indicam que gestões públicas com menor tendência à distorção de informações tendem a apresentar maior desenvolvimento (Silva, 2019). Uma pesquisa de Braga e Bezerra Filho (2015) sobre a qualidade das informações contábeis dos municípios de Pernambuco em 2014 revelou que municípios com menor desenvolvimento social apresentaram maior vulnerabilidade nas informações contábeis.

Em um estudo sobre a relação entre gastos estaduais e desenvolvimento, Mattei et al. (2018) concluíram que estados que gerem seus recursos de forma eficiente alcançam maior desenvolvimento. Barro (1996) reforça essa ideia, apontando que investimentos em áreas como educação e saúde são essenciais para o crescimento a longo prazo, pois a educação fortalece o capital humano e a saúde melhora a produtividade. No entanto, autores como Shleifer e Vishny (1993), Tanzi e Davoodi (1997) e Laurinho et al. (2017) alertam que práticas discricionárias podem prejudicar a alocação de recursos e, conseqüentemente, o desenvolvimento local.

Nascimento (2020) também destaca que a forma como os entes locais transmitem informações à sociedade está diretamente relacionada ao desenvolvimento socioeconômico. Lanis e Bueno (2020), ao investigarem os municípios de Rondônia entre 2011 e 2015, encontraram que governos locais com maior desenvolvimento social tendem a ter orçamentos mais equilibrados. Além disso, Souza et al. (2019) concluíram que a presença de profissionais contábeis é maior em locais com maior desenvolvimento.

A literatura mostra que o desenvolvimento está relacionado à responsabilização dos gestores, à eficiência na alocação de recursos e à presença de profissionais contábeis. No entanto, as informações contábeis podem ser influenciadas por práticas discricionárias, como forma de demonstrar à sociedade que esforços estão sendo feitos para melhorar o desenvolvimento de determinado município. Esta pesquisa trabalha com as despesas em educação e saúde como representações de desenvolvimento, considerando a relação entre práticas discricionárias e esses gastos (Caldas et al., 2016).

Diante do exposto, tem-se as seguintes hipóteses:

H_{3a}: O gerenciamento de resultados por *accruals* orçamentários discricionários é influenciado negativamente pelas despesas com educação nos municípios.

H_{3b}: O gerenciamento de resultados por *accruals* orçamentários discricionários é influenciado negativamente pelas despesas com saúde nos municípios.

No contexto das despesas, é proposto que a remuneração dos servidores públicos contribui para o gerenciamento de resultados. 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 (Dos Santos et al., 2020), este estudo considera relevante esse aspecto, visto que o prefeito pode aumentar as despesas com pessoal, seja por meio de 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.

O Produto Interno Bruto (PIB) pode ajudar a explicar o gerenciamento de resultados nos municípios brasileiros, funcionando como uma proxy para avaliar a atividade econômica de um local (Sachs; Larrain, 2000). Em períodos de crises financeiras e humanitárias, a capacidade produtiva tende a ser afetada, o que impacta o PIB e, conseqüentemente, o setor

público, resultando em diminuição de arrecadação e ampliação de gastos. 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. (2022) 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 condição financeira do ente municipal é crucial para explicar o gerenciamento de resultados, sendo definida pela capacidade de financiar os serviços públicos de forma contínua. 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.

Apesar do objetivo de reduzir desigualdades, as transferências podem ser usadas para gerenciar resultados econômicos, pois há discricionariedade na alocação desses recursos. 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) observou 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 responsiva, 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.

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, 2019), conforme a Teoria dos Escalões Superiores (Hambrick; Mason, 1984). Isso ocorre porque os gestores, ao enfrentarem decisões complexas, simplificam as tarefas com base em 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; Castanias; Helfat, 2001). Donatella e Tagesson (2020) 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 (Sun et al., 2019). 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:

H_{8a}: O gerenciamento de resultados por *accruals* orçamentários discricionários é influenciado pelo gênero do gestor público municipal.

H_{8b}: 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 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.

Nessa seara, Rocha (2022) apontou para que a escolaridade do gestor tem relação direta com o nível de transparência dos governos locais brasileiros, idem aos achados de Gallina et al. (2019). Ainda, Lima et al. (2024) descobriram que gestores com título de especialização, mestrado ou doutorado, tendem a alcançar a meta do resultado primário em detrimento daqueles gestores que não têm nível de escolaridade inferior.

Com isso, ressalta-se a importância da escolaridade dos gestores públicos. Diante dessa discussão, ainda inconclusiva sobre a divulgação informacional, 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, percebeu-se que o gerenciamento de resultados nos municípios brasileiros pode ser influenciado por uma diversidade de fatores. A subjetividade presente nas

normas contábeis e no orçamento, conforme destacada por Martinez (2008), “abre margem” para práticas diferenciadas de reconhecimento e mensuração dos resultados.

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.

Discorre-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-se em um cenário favorável às práticas de GR (para gerenciar as impressões).

3.2 Operacionalização da Pesquisa

3.2.1 Variáveis e Modelagem

A variável 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. A escolha deste modelo é justificada 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 as 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 por serem 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:

$TOA_{i,t}$ está relacionado 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 modo 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 ano para o outro podem ser indicativos de *accruals* orçamentários. Na Equação 4 apresenta-se a estimativa dos *accruals* orçamentários por meio de restos a pagar:

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

(4)

Em que:

TOA_{it} representao 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 realizadosno período t do governo local;

$CanCRP_{it}$ 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:

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

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 ;

$DARit$, 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 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:

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

Cabe ressaltar que os dados apresentaram autocorrelação e endogeneidade, o que é comum em pesquisas que utilizam dados contábeis (Larcker.; Rusticus, 2010). Isso ocorre porque uma variável acaba influenciando outra, e vice-versa. Para corrigir esses problemas, decidiu-se utilizar o painel dinâmico com método de momentos generalizados (GMM). Essa abordagem é uma alternativa na pesquisa quantitativa, pois fornece uma compreensão mais detalhada das interações e mudanças nas variáveis ao longo do tempo. Isso contribuiu significativamente para a robustez das análises e a validade das conclusões. Ademais, neste modelo de painel, insere-se o aspecto da defasagem, que considera que observações de períodos anteriores têm efeito na observação do período atual.

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 descritivos das variáveis que compõem a modelagem estão na Tabela 1.

Tabela 1-Estatística descritivas das variáveis para apuração dos accruals

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Minímo	Máximo
TOA	44.332	-0,023	0,0840	-6,186	2,984
$\Delta DCap$	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
$\Delta RCorr$	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; R pant- Restos a pagar. As variáveis RECPROP, DAR, TO e

RPANT foram transformadas pelo logaritmo natural. Já as variáveis, $\Delta\text{DespCap}$ e $\Delta\text{RecCorr}$ foram operacionalizadas pela variação, o que justifica os valores negativos. Quando 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, 2024). 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.

Por se tratar dos *accruals* orçamentários, trazer a visão acerca de como eles se comportaram é fundamental para o entendimento das margens contábeis presentes no orçamento dos governos locais. É importante mencionar que, até então, é discorrido sobre o total dos *accruals* orçamentários, sendo acumulações inerentes às finanças dos entes locais.

4.1.2 Análise dos Valores dos Accruals Discricionários Orçamentários por meio dos Restos a Pagar

De forma inicial, a Tabela 2 apresenta o comportamento dos *accruals* discricionários.

Tabela 2- 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.

Houve uma alternância dos valores positivos e negativos nos *accruals* orçamentários discricionários ao longo dos anos. Este fato vai ao encontro do que é entendido quando se discorre sobre *accruals* discricionários (Schipper, 1989; Dechow et al., 1995; Healy; Wahlen, 1999). 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.

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 5.

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 têm relação negativa com os *accruals* discricionários orçamentários por meio dos restos a pagar – não se rejeitando H_1 . No entanto, os achados foram diferentes para as hipóteses específicas.

Houve a rejeição de H_{1a} , 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.

Tabela 3- Estimando a relação dos fatores explicativos com o gerenciamento de resultados

Variável	Coefficiente	Desvio Padrão	t	P> z
Variável Dependente:				
<i>Accruals</i> 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.

As explicações para a rejeição de H_{1a} 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; Mueller, 1976). Estudos indicam que, nesse período, gestores manipulam as finanças para apresentar um cenário de estabilidade, como observado nos municípios portugueses (Ferreira, 2013). Isso resulta em *accruals* discricionários negativos, refletindo a busca por uma imagem de austeridade antes das eleições.

Para H_{1b} (de relação negativa), os resultados foram para a não rejeição. Neste caso, o gerenciamento de resultados está alinhado à Teoria dos Ciclos Políticos (Down, 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, 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 (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 (Luz et al., 2022). 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.

Contudo, essa reversão de accruals ocorreu porque, no período anterior (L1), despesas com saúde foram elevadas via restos a pagar, exigindo compensação posterior devido às exigências legais. Isso evidencia como gestores ajustam despesas ao longo do tempo para equilibrar o orçamento e atender obrigações constitucionais.

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). 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 carregamentos orçamentários, 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., 2022).

Na hipótese 6 houve a análise da relação entre a dependência de recursos e o GR. Houve a não rejeição somente para os repasses decorrentes do ICMS. 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.

Trazendo-se para a discussão outro aspecto, 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 – fazendo-se assim 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, 2024). 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.

Para H_{8a} houve a sua não rejeição, demonstrando-se que, quando os gestores são mulheres, tem-se a relação negativa com os *accruals* discricionários orçamentários. Discutir esse tema é fundamental, especialmente diante do aumento da participação feminina na política (OCDE, 2019). No Brasil, o debate sobre como promover uma maior inclusão das mulheres na política tem ganhado força (Lollato, 2020). Na literatura aponta-se uma associação significativa entre a presença feminina na gestão pública e seus impactos (Anessi-Pessina; Sicilia, 2020; Balaguer-Coll; Gómez-Mirandaa et al., 2020; Ivanova-Toneva, 2019).

O resultado encontrado vai ao encontro da base teórica da Teoria dos Escalões Superiores (Hambrick; Mason, 1984), que pressupõe que as características individuais influenciam na forma de administrar situações, e, portanto, têm uma relação nas decisões organizacionais.

Para H_{8a} houve a sua não rejeição, demonstrando-se que, quando os gestores são mulheres, tem-se a relação negativa com os *accruals* discricionários orçamentários. Discutir esse tema é fundamental, especialmente diante do aumento da participação feminina na política (OCDE, 2019; ONU, 2015). No Brasil, o debate sobre como promover uma maior inclusão das mulheres na política tem ganhado força (Lollato, 2020). Na literatura aponta-se uma associação significativa entre a presença feminina na gestão pública e seus impactos (Anessi-Pessina; Sicilia, 2020; Balaguer-Coll; Gómez-Mirandaa et al., 2020; Ivanova-Toneva, 2019).

O resultado encontrado vai ao encontro da base teórica da Teoria dos Escalões Superiores (Hambrick; Mason, 1984), que pressupõe que as características individuais influenciam na forma de administrar situações, e, portanto, têm uma relação nas decisões organizacionais. Coadunando, Eagly e Karau, (2002) enfatizaram que as mulheres são mais propensas a noção de responsabilidade e maior preocupação com os ideais coletivos.

Estudos demonstram que as mulheres, em geral, avaliam as instituições políticas de maneira mais crítica, refletindo uma maior aversão à atos discricionários e uma tendência a valorizar a ética nas práticas políticas (Aranha; Cassete, 2017; Stuchi; Alves 2021). Nessa mesma linha, Dollar et al. (2001) afirmaram que mulheres em cargos de liderança na administração pública são menos propensas a adotar práticas discricionárias em comparação aos gestores. A Tabela 4 apresenta o resultado do nível de gerenciamento de resultado entre gestores do sexo masculino e feminino.

Tabela 4- Média dos *accruals* discricionários orçamentários por gênero

Anos	Gestores: Masculino	Gestoras: Feminino
2015	0,010680	0,003167
2016	0,010799	0,000897
2017	0,007633	0,000321
2018	-0,004672	-0,011989
2019	-0,013107	-0,012228
2020	-0,015391	-0,013605

2021	0,004767	0,01044
2022	0,006246	0,007101
2023	0,002013	0,001736
Média Total	0,000996	-0,001573

Fonte: Dados da Pesquisa.

Houve a percepção de que a média dos *accruals* discricionários praticados por gestores do gênero masculino é superior. Foi visto que os valores gerenciados seguem um padrão, ora positivo, ora negativo. Isso é independente do gênero e tem uma explicação baseada nos próprios *accruals*, que é a reversão dos valores. Foi notado que, por exemplo, nos anos 2018, 2019 e 2020 os *accruals* discricionários foram negativos e consequentemente os anos 2021, 2022 e 2023 os valores são positivos, sugerindo que, em certo momento, essas acumulações contábeis têm que ser revertidas. Porém, a tendência negativa foi mais recorrente para municípios com gestoras.

Há ainda o aspecto que aponta que mulheres são mais propensas a serem guiadas pelo bem comum e não pela vontade pessoal (Wittenberg-Cox, 2010). De acordo com Gilligan (1982, p. 171), mulheres e homens seguem padrões diferentes porque eles “percebem e constroem a realidade social de forma diferente” e, consequentemente, carregam valores e comportamentos diferentes.

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, Escalões Superiores e Gerenciamento de Impressões. Os resultados indicaram que o GR não ocorre apenas por razões políticas ou financeiras.

No contexto político, restos a pagar são utilizados para gerenciar orçamentos, especialmente em anos eleitorais. Gestores podem acumulá-los ou reduzi-los para demonstrar austeridade ou justificar gastos. Já despesas essenciais, como educação e saúde, têm pouca margem discricionária e se relacionam negativamente com o GR. 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. O estudo também identificou que mulheres gestoras tendem a gerenciar menos o orçamento, possuindo maior controle sobre o endividamento. 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.

Este estudo amplia a compreensão do gerenciamento de resultados (GR) no setor público, incorporando variáveis além dos fatores políticos e financeiros. Observou-se que gestores utilizam os restos a pagar como forma de 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

- 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.
- Akhmedov, A., & Zhuravskaya, E. (2004). Opportunistic political cycles: Test in a young democracy setting. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4), 1301-1338.
- Almeida, F. F., Sakurai, S. N., & Almeida, R. B. (2018). Incentivos eleitorais e regras fiscais (não tão) rígidas: Novas evidências para os municípios brasileiros a partir da rubrica restos a pagar. *Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia - ANPEC*.
- Alves, M. A., & Pederiva, J. H. (2016). O processo orçamentário federal e a execução das despesas em dezembro: Estratégia de planejamento orçamentário? Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-emdiscussao/edicao-25-2016>. Acesso em março de 2024.
- 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. <https://doi.org/10.xxxx/jpart.2020.004>
- Araújo, R. J. R., Queiroz, D. B., & Paulo, E. (2023). Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar. *Revista de Administração Pública*, 57(6), 2022-0382.
- Azevedo, R. R., Aquino, A. C. B., Neves, F. R., & Silva, C. M. D. (2020). Deadlines and software: Disentangling local government accounting gradual reforms in Brazil. *Public Money & Management*, 40(7), 509-518.
- 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. (2004). 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*.

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.

Cohen, S., & Malkogianni, I. (2021). Sustainability measures and earnings management: Evidence from Greek municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(4), 365-386.

Cohen, S., Bisogno, M., & Malkogianni, I. (2019). Gestão de resultados nos governos locais: O papel dos fatores políticos. *Jornal de Pesquisa em Contabilidade Aplicada*, 20(3), 331-348.

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.

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.

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.

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

Eigenstuhllher, 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.

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

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.

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

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

Hambrick, D. C., & Mason, P. A. (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review*, 9(2), 193-206.
<https://doi.org/10.1177/0149206384009002>

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.

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

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

Joyce, P. G. (2008). Does more (or even better) information lead to better budgeting? A new perspective. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(4), 945-960.

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

Larcker, D. F., & Rusticus, T. O. (2010). On the use of instrumental variables in accounting research. *Journal of Accounting and Economics*, 49(3), 186-205.
<https://doi.org/10.1016/j.jae.2010.003>

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.

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.