



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
**DOUTORADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**



INCENTIVOS ELEITORAIS E O GERENCIAMENTO DE RESULTADOS  
ORÇAMENTÁRIOS POR MEIO DE RESTOS A PAGAR: UM ESTUDO EM  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS

RONALDO JOSÉ RÊGO DE ARAÚJO

JANEIRO/2022

RONALDO JOSÉ RÊGO DE ARAÚJO

INCENTIVOS ELEITORAIS E O GERENCIAMENTO DE RESULTADOS  
ORÇAMENTÁRIOS POR MEIO DE RESTOS A PAGAR: UM ESTUDO EM  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Edilson Paulo.

Co-Orientador: Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz.

João Pessoa/PB, 26 de janeiro de 2022.

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

A663i Araújo, Ronaldo José Rêgo de.  
Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar : um estudo em municípios brasileiros / Ronaldo José Rêgo de Araújo. - João Pessoa, 2022.  
88 f. : il.

Orientação: Edilson Paulo.  
Coorientação: Dimas Barrêto de Queiroz.  
Tese (Doutorado) - UFPB/CCSA.

1. Informação Contábil - Qualidade. 2. Manipulações Contábeis. 3. Gerenciamento de resultados orçamentários. 4. Accruals Orçamentários. 5. Ciclos políticos eleitorais. I. Paulo, Edilson. II. Queiroz, Dimas Barrêto de. III. Título.

UFPB/BC

CDU 657(043)

## FOLHA DE APROVAÇÃO

RONALDO JOSÉ RÊGO DE ARÁUJO

INCENTIVOS ELEITORAIS E O GERENCIAMENTO DE RESULTADOS  
ORÇAMENTÁRIOS POR MEIO DE RESTOS A PAGAR: UM ESTUDO EM  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Linha de Pesquisa: Usuários da Informação para o Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Edilson Paulo

Co-Orientador: Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz

**APROVADA** em 23 de Fevereiro de 2022.

### BANCA EXAMINADORA



---

**Prof. Dr. Edilson Paulo**  
Presidente da Banca Examinadora – PPGCC/UFPB



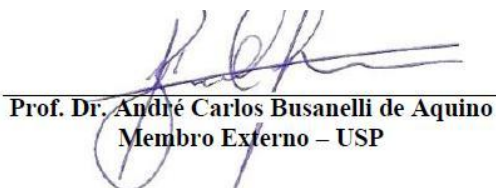
---

**Prof. Dr. Josediton Alves Diniz**  
Membro Interno – PPGCC/UFPB



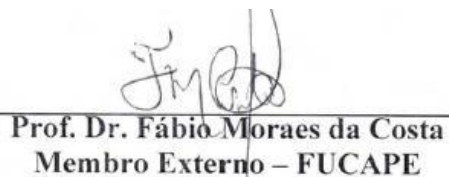
---

**Prof. Dra. Cláudia Ferreira da Cruz**  
Membro Externo – UFRJ



---

**Prof. Dr. André Carlos Busanelli de Aquino**  
Membro Externo – USP



---

**Prof. Dr. Fábio Moraes da Costa**  
Membro Externo – FUCAPE

## DEDICATÓRIA

*À minha família,  
em especial minha mãe,  
Josefa Esmeraldina de Araújo*

*"O que nós somos é o presente de Deus a nós.  
O que nós nos tornamos é nosso presente a Deus."  
(Eleanor Powell)*

## AGRADECIMENTOS

*Expressar gratidão é uma demonstração humildade e humanidade. Mais do que isso é simbolizando que nada, nem ninguém caminha sozinho e que nada acontece por acaso, sempre há um conjunto de fatores que possibilitam e permitem tais acontecimentos. E é exatamente por isto que destino este espaço para agradecer.*

*E, o maior deles, consiste justamente na permissão do Senhor Deus. Assim, agradeço inicialmente e imensamente a Deus pela vida e saúde, minha e dos meus (em especial nesse período de pandemia), e por todos os momentos vividos, sejam eles positivos ou negativos, mas que em algum grau foram necessários e contribuíram para sabedoria na construção da pessoa e profissional que me tornei.*

*À minha mãe, Josefa Esmeraldina de Araújo, por nunca ter deixado faltar olhares, palavras e gestos aconchegantes, motivadores, fortalecedores e revigorantes direcionados a mim desde sempre. Além disso, agradeço pela sua existência; apenas por ela já sou feliz.*

*Ao meus irmãos, Maria da Conceição Rêgo de Araújo e Carlos Alberto Rêgo de Araújo, e ao meu pai, Salvador Felipe de Araújo, por toda demonstração de carinho e incentivos que a mim foram destinados. Assim como, estendo esses agradecimentos aos meus queridos sobrinhos: Lorena, Alberth e Pérola, por rechearem minha vida de felicidade.*

*À minha esposa, Carla Janaina Ferreira Nobre Rêgo, por todo carinho, todos os gestos de amor, todos os incentivos, assim como pelas renúncias necessárias e por compreendê-las; por tornar meus dias, indiscutivelmente, mais felizes. Muito obrigado por caminhar junto, ao meu lado e do meu lado!*

*Ao querido Professor e Orientador, Dr. Edilson Paulo, que desde o mestrado foi minha fonte de inspiração e conhecimento na área contábil e muito me motivou para o ingresso no doutorado; és uma referência para mim. Do mesmo modo, ao meu querido Professor e Co-orientador, Dr. Dimas Barreto de Queiroz, por todo o conhecimento agregado, pela serenidade com que conduziu a pesquisa, pelas palavras de apoio e motivação, pela amizade despertada. Eu não teria conseguido concluir essa trajetória sem vocês. Muito obrigado, os admiro muito!!!*

*Aos Professores do Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba, pelo imensurável conhecimento adicionado. De modo especial, cito os Professores Doutores Josedilton Alves Diniz e Paulo Roberto da Nóbrega Cavalcanti.*

*A Professora Dra. Claudia Ferreira da Cruz (UFRJ) e aos Professores Doutores André Carlos Busanelli de Aquino (FEA-RP/USP) e Fábio Moraes Da Costa (FUCAPE), membros da Banca Avaliadora, agradeço pelas valiosas contribuições, apontamentos e também pelos puxões de orelhas que qualificaram este trabalho.*

*Aos meus queridos alunos e orientandos que sempre torceram e vibraram junto, sejam eles da Universidade Federal de Campina Grande, seja da Universidade Federal do Rio Grande do Norte! E nestes não citarei nomes para não cometer injustiças.*

*Agradeço também aos amigos e colegas de trabalho da Controladoria Geral do Município de Natal (sem citar nomes), que sempre me acolheram bem e que também foi fonte de conhecimento das práticas contábeis aplicadas ao setor governamental.*

*A todos vocês, meu muito obrigado!!!*



## RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar o efeito dos ciclos políticos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar nos municípios brasileiros. Ao assinalar como lacuna empírico-teórica, as incipientes métricas de qualidade da informação contábil no ambiente governamental, embasado na Teoria da Agência (Jensen & Meckling, 1976), da Legitimidade (Dowling & Pfeffer, 1975) e do Gerenciamento de Impressão (Spence, 1973), propôs-se um modelo de estimativa de *accruals* orçamentários discricionários. Utilizou-se da Teoria dos Ciclos Políticos (Nordhaus, 1975; Rogoff, 1990) para justificar o comportamento cíclico oportunista do gestor, em razão do calendário eleitoral. A partir de uma amostra contemplando 62,1% dos municípios brasileiros, abrangendo todas as regiões e estados federativos, foram testadas três hipóteses embasadas na literatura. Inicialmente, calculou-se os *accruals* orçamentários totais correspondentes aos exercícios financeiros de 2015 a 2020. Na sequência, identificou-se as variáveis correspondentes ao comportamento normal do gestor. Feito isto, estimou-se os *accruals* orçamentários discricionários para testar os incentivos particulares eleitorais do gestor frente ao nível dos *accruals* estimados. Os resultados evidenciaram a presença de *accruals* orçamentários discricionários positivos nos anos imediatamente anteriores aos pleitos democrático – hipótese 1 – e sua reversão (*accruals* orçamentários discricionários negativos) oportunamente no ano eleitoral – hipótese 2 –, perfazendo o Ciclo Eleitoral Orçamentário. Adicionalmente, descobriu-se que os gestores em primeiro mandato estão mais inclinados a ingressarem nesse tipo de prática, motivados pelas chances de sua recondução ao cargo, independente do seu sucesso no pleito – hipótese 3. Essa evidência é ratificada, tendo em vista a não observância de níveis significativos dessa prática no segundo mandato. Tais comportamentos caracterizam o gerenciamento de resultados orçamentários por restos a pagar, que qualificando negativamente a qualidade da informação contábil por deixar de apresentar fielmente às informações referentes à execução orçamentária às despesas efetivamente executadas em cada exercício. Em caráter incremental à literatura contábil, esta pesquisa propôs uma *proxy* de qualidade da informação contábil governamental e comprovou que o gerenciamento de resultados, mensurados pelos *accruals* orçamentários discricionários, captados por meio do *carry-over* do tipo restos a pagar, tem comportamentos cíclicos em razão do calendário eleitoral previamente estabelecido.

**Palavras-chave:** Qualidade da Informação Contábil; Manipulações Contábeis Orçamentárias; Gerenciamento de Resultados Orçamentários; Accruals Orçamentários; Ciclos Políticos Eleitorais.

## **ABSTRACT**

*The general objective of this research was to analyze the effect of electoral political cycles on the management of budgetary results through remaining payables in Brazilian municipalities. By pointing out as an empirical-theoretical gap, the incipient quality metrics of accounting information in the governmental environment, based on Agency Theory (Jensen & Meckling, 1976), Legitimacy (Dowling & Pfeffer, 1975) and Print Management (Spence, 1975). 1973), a model for estimating discretionary budget accruals was proposed. The Theory of Political Cycles (Nordhaus, 1975; Rogoff, 1990) was used to justify the manager's opportunistic cyclical behavior, due to the electoral calendar. From a sample comprising 62.1% of Brazilian municipalities, covering all regions and federal states, three hypotheses based on the literature were structured. Initially, the total budget accruals corresponding to the financial years from 2015 to 2020 were calculated. Subsequently, the variables corresponding to the manager's normal behavior were identified. After that, discretionary budget accruals were estimated to test the manager's particular electoral incentives against the level of estimated accruals. The results showed the presence of positive discretionary budget accruals in the years immediately prior to the democratic election – hypothesis 1 – and their reversal (negative discretionary budget accruals) opportunely in the election year – hypothesis 2 –, making up the Budget Electoral Cycle. Additionally, it was found that first-term managers are more inclined to engage in this type of practice, motivated by the chances of their reappointment to the position, regardless of their success in the election - hypothesis 3. This evidence is ratified, in view of not observance of significant levels of this practice in the second term. Such behaviors characterize the management of budgetary results by remaining payable, which negatively qualifies the quality of accounting information for failing to faithfully present information regarding budget execution to the expenses effectively executed in each year. In an incremental approach to the accounting literature, this research proposed a proxy for the quality of government accounting information and proved that earnings management, measured by discretionary budget accruals, captured through the carry-over of the remaining payable type, has cyclical behavior due to of the previously established electoral calendar.*

**Keywords:** *Accounting Information Quality; Budget Accounting Manipulations; Budget Results Management; Budget Accruals; Political Electoral Cycles.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 <i>Design</i> da Tese .....	20
Figura 2 Comportamento dos <i>Accruals</i> Orçamentário Total e Discricionário .....	67
Figura 3 Comportamento dos <i>Accruals</i> Orçamentário Discricionário .....	68

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Mecanismos de <i>Carry-over no Brasil</i> .....	35
Quadro 2 Variáveis/ <i>Proxies</i> associadas aos <i>accruals</i> não discricionários em modelos empresariais .....	54
Quadro 3 Síntese das Hipóteses de Pesquisa.....	59

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Seleção da Amostra (balanceada e não balanceada) .....	47
Tabela 2 Estratificação da amostra (balanceada e não balanceada) por Estados brasileiros.....	48
Tabela 3 Estatísticas Descritivas das Variáveis Orçamentárias relativas às Estimativas de Gerenciamento de Resultados Orçamentários Anormais (Equação 08).....	61
Tabela 4 Correlações entre as Variáveis Orçamentárias relativas às Estimativas de Gerenciamento de Resultados Orçamentários Anormais (Equação 08).....	63
Tabela 5 Estimativas para o Modelo de Gerenciamento de Resultados Orçamentários Não Discricionários proposto pela Tese (Equação 08).....	65
Tabela 6 Teste de Médias entre Incentivos do Gerenciamento de Resultados Orçamentários Discricionários em Governos municipais brasileiros (Variáveis Principais e de Controle).....	70
Tabela 7 Teste de Médias entre Incentivos do Gerenciamento de Resultados Orçamentários Discricionários em Governos municipais brasileiros (Variáveis de Interações).....	71
Tabela 8 Estimativas resultantes do Modelo Econométrico proposto para os Incentivos do Gerenciamento de Resultados Orçamentários Discricionários em Governos municipais brasileiros (Equação 09) .....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DOA - *Accruals* Orçamentários Discricionários

IASB - *International Accounting Standards Board*

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFAC - *International Federation of Accountants*

IPSASB - *International Public Sector Accounting Standards Board*

LRF - Lei Responsabilidade Fiscal

NPM - *New Public Management*

RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA .....	16
1.2 <i>DESIGN</i> DA PESQUISA .....	19
1.3 PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA .....	21
1.4 OBJETIVOS .....	22
1.4.1 Objetivo Geral .....	22
1.4.2 Objetivos Específicos .....	22
1.5 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA .....	23
1.6 A TESE .....	26
1.7 ESTRUTURA DA TESE .....	26
<b>2 APORTE EMPÍRICO E TEÓRICO</b> .....	27
2.1 ASPECTOS RELACIONADOS À QUALIDADE DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL ...	27
2.2 QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS GOVERNAMENTAIS ....	30
2.3 GERENCIAMENTO DOS RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS VIA <i>CARRY-OVER</i> .	33
2.4 DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES DE PESQUISA .....	36
2.5 TEORIAS CORRELATAS AO TEMA DA TESE .....	43
<b>3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA</b> .....	46
3.1 AMOSTRA E PERÍODO DE OBSERVAÇÕES .....	46
3.2 VARIÁVEIS UTILIZADAS E MODELOS ECONOMÉTRICOS .....	49
3.2.1 Intuição Conceitual e Dedutiva dos Accruals Orçamentários Discricionários .....	49
3.2.2 Estimador para o Gerenciamento de Resultados Orçamentários .....	53
3.2.3 Estimadores para os Testes de Hipótese .....	58
3.3 COLETA DE DADOS .....	59
<b>4 RESULTADOS E ANÁLISES</b> .....	61
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA .....	61
4.2 ESTIMATIVAS DO GERENCIAMENTO DE RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS ...	62
4.3 INCENTIVOS PARA O GERENCIAMENTO DE RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS	

4.3.1 Análise Gráfica dos Incentivos Eleitorais para o Gerenciamento de Resultados Orçamentários.....	66
4.3.2 Testes de Médias dos Incentivos Eleitorais para o Gerenciamento de Resultados Orçamentários.....	69
4.3.3 Análise Econométrica para os testes dos Incentivos Eleitorais para o Gerenciamento de Resultados Orçamentários .....	72
4.4 A TESE DEFENDIDA.....	77
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

A informação contábil visa, essencialmente, fornecer subsídios necessários e úteis para tomada de decisões dos mais variados usuários da Contabilidade (IASB, 2018). Este é o objetivo solidificado da informação contábil e, especialmente no que diz respeito à área governamental, essa comunicação vai além do processo de tomada de decisão, abrangendo também subsídios ao processo de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) do gestor que está à frente da administração pública (IFAC, 2013).

Tanto na área empresarial, quanto governamental, parece não haver divergência de que a utilidade é o aspecto central da informação contábil. A utilidade da informação consiste na capacidade que esta tem de fazer a diferença e influenciar no processo de escolhas, de tomada de decisões, de julgamentos. Para isto, a informação precisa carregar características tidas como de qualidade, tais quais: relevância, representação fiel, tempestividade, comparabilidade, verificabilidade e compreensibilidade (IPSASB, 2017; IASB, 2018).

A qualidade da informação contábil tem sido tema recorrente em pesquisas nacionais e internacionais no âmbito empresarial e algumas métricas ou atributos da qualidade da informação têm se consolidado nas discussões acadêmicas, quais sejam: persistência dos resultados, conservadorismo, *value relevance* e gerenciamento dos resultados (Dechow & Schrand, 2004; Paulo, 2007; Dechow, Ge & Schrand, 2010).

Porém, no âmbito governamental, discussões sobre qualidade da informação contábil ainda são incipientes. Isso decorre da carência de boas métricas de qualidade da informação neste setor, diferentemente das já consolidadas naquele (Rakhman & Wijayana, 2019). Tais métricas não podem simplesmente serem incorporadas às discussões governamentais, visto que os governos conduzem suas informações com viés orçamentário, como mecanismo de garantir o melhor controle e transparência para a sociedade (Araújo & Paulo, 2019). E, mais do que isto, como o objetivo central da ação governamental consiste em prestar serviços à sociedade, em vez de obter lucros e gerar rentabilidade aos investidores, os cidadãos (usuários da Contabilidade)

necessitam de informações que os subsidiem no sentido de avaliar os governantes em outros aspectos, como: (a) o *modus operandi* da prestação de bens e serviços de forma eficiente e eficaz; (b) a disponibilidade dos recursos atuais para gastos futuros, e até que ponto há restrições ou condições para a utilização desses recursos; (c) o peso da carga tributária sobre os contribuintes em períodos futuros para pagar por serviços correntes; e (d) se a capacidade melhorou (ou não) na provisão de bens e serviços públicos (IFAC, 2013).

Em que pese à relação de agência, difundida na Teoria da Agência de Jensen e Meckling (1976), tenha sido originada no seio do aspecto empresarial, esta parece ser observada em outras estruturas institucionais, essencialmente na associação da relação agente-principal, dada as complexidades e contemporaneidade destas instituições (Eisenhardt, 1989; Przeworski, 2003), abrangendo, portanto, o setor governamental.

Em teoria, existe a figura de um contrato formal pelo qual uma ou mais pessoas (o principal), contrata outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de alguma autoridade de decisão ao agente (Jensen & Meckling, 1976). Trazendo para o ambiente governamental, o governante (o agente), eleito pelo povo, é o designado a agir em benefício da população (o principal), por meio de um plano de governo a ser executado em seu mandato (o contrato formal), seja de forma tácita ou explícita (Przeworski, 2003).

O problema, no entanto, passa a existir quando há o conflito agência, ou seja, quando há divergências dos interesses entre os envolvidos na execução do contrato, caracterizado quando o agente, ao perceber a assimetria de informações e diante de incentivos, resolve agir de forma discricionária, à revelia dos acordos anteriormente firmados, em detrimento dos interesses do principal e em busca de seus incentivos, desequilibrando os contratos (Jensen & Meckling, 1976; Paulo, 2007).

No âmbito governamental, para proteger o cidadão de oportunismos gerenciais, a plataforma de governança majoritária adotada é amplamente consolidada por uma espécie de “freios e contrapesos”, enraizada na Teoria da Separação dos Poderes de Locke (1773) e Montesquieu (1773), em que um poder fiscaliza e executa funções dos outros poderes mutuamente, evitando abusos ou excessos entre os poderes constituídos. Do ponto de vista do aspecto informacional, a principal informação, que orienta as políticas do governo, diz respeito ao orçamento público, que em sua essência adota o Princípio da Anualidade, em que as receitas do exercício deverão suportar estritamente as despesas do mesmo exercício (Caiden, 1982). A assimetria informacional, no entanto, é latente, tendo em vista que os gestores detêm maiores informações

de sua real condição financeira do que os cidadãos, abrindo espaços para gerenciamento dessa informação, de forma similar ao que acontece no meio empresarial (Rakhman & Wijayana, 2019).

Nessa perspectiva, em que pese à delimitação das dotações orçamentárias a um dado período no tempo, em obediência ao Princípio da Anualidade, seja benéfica ao equilíbrio orçamentário e sustentabilidade das finanças públicas, essa inflexão pode causar problemas colaterais, motivada por comportamentos oportunistas do tipo “use-o ou perca-o” (*use it or lose it*) (Joyce, 2008). A elevação acentuada e desnecessária dos gastos no final do exercício é um desses comportamentos, podendo tornar o gasto superfaturado e ineficiente, admitindo-se, ainda, utilizá-lo mesmo sem demanda, somente para não perder a dotação daquele exercício e, de alguma forma, ser utilizado no futuro (Liebman & Mahoney, 2013; 2017).

Outro oportunismo praticado pelo gestor é consequência do *carry-over*, mais especificamente na utilização dos restos a pagar, que acabam sendo utilizados como “orçamento paralelo” aos orçamentos subsequentes, carregando *déficits* e/ou créditos orçamentários sem lastro financeiro, desequilibrando os orçamentos subsequentes, além de dificultar o processo de transparência fiscal (Aquino & Azevedo, 2017).

Ainda sobre a utilização dos restos a pagar, estes podem ser utilizados para redimensionar o desempenho orçamentário, demonstrando uma falsa impressão de que a gestão está mais austera, mediante apuração do resultado primário. Esse favorecimento é provocado pelo efeito *float*, que consiste no cancelamento desses valores em exercícios subsequentes (Silva; Cândido Júnior; Geraldo, 2007). Para mitigar esse comportamento, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018), obrigou os gestores a demonstrarem o resultado primário acima e abaixo da linha, o que eliminaria o efeito *float*.

Apesar disso, uma parcela dos restos a pagar, os não processados, não são considerados passivos no balanço patrimonial da entidade, visto que seu fato gerador ainda não ocorreu, o que favorece ao gestor carregar o crédito empenhado e não liquidado para o exercício seguinte, sem prejudicar seu nível de liquidez, embora comprometa o processo de abertura de créditos adicionais, mediante *superávit* financeiro (Secretaria do Tesouro Nacional, 2019).

Para, além disso, os restos a pagar sofrem ainda da discricionariedade do gestor para decidir o momento a ser executado (liquidado ou pago), podendo até servir de barganha para obtenção

de vantagens junto aos fornecedores e até mesmo poder legislativo, o que acaba incentivando um processo de corrupção (Mendes, 2009; Alves, 2011).

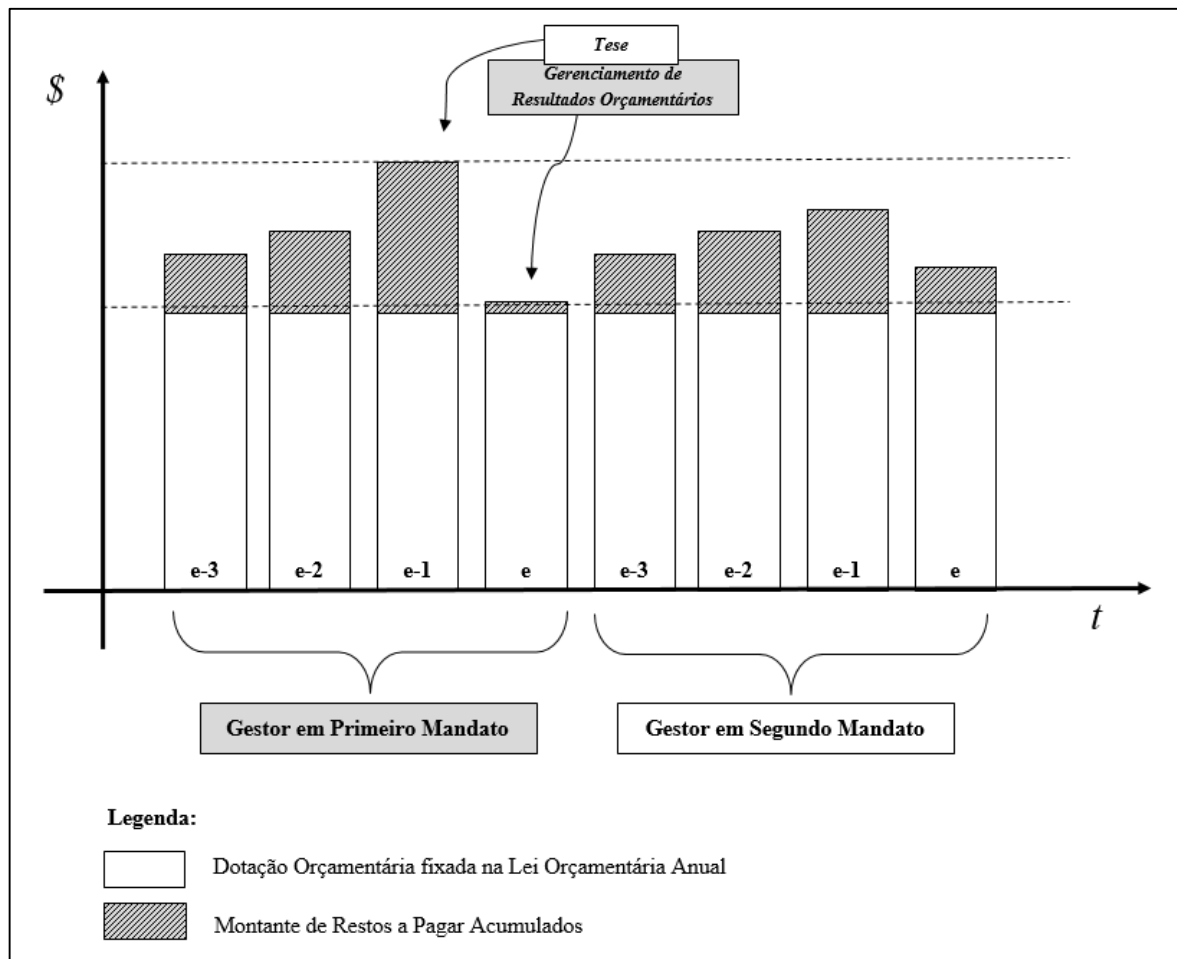
Em ambos os casos, há prejuízos à qualidade da informação, tendo em vista forçar e apresentar ao final do exercício gastos intencionais e não demandados pela população ou mesmo apresentando-se ilusoriamente mais competente do que de fato é, utilizando de artefatos para garantia de legitimidade e gerenciamento de impressões, o que conduziria a continuidade do gestor no cargo (Gardner & Paolillo, 1999). Esse tipo de prática, desencadeia uma espécie de interpretação míope do usuário da informação contábil, sobretudo o cidadão mediano, admitindo-se, portanto, um comportamento oportunista gerencial, que esta tese denomina de gerenciamento de resultados orçamentários.

Dentre os principais incentivos para o gestor adotar práticas oportunistas está a possibilidade de alongamento de seu mandato ou do seu respectivo partido político, admissível em algumas democracias, como é o caso brasileiro, em que o chefe do executivo pode ser reconduzido por mais uma vez. Nesse sentido, tal admissibilidade passa a ser um incentivo para o gestor gerenciar políticas econômicas traçadas (Nordhaus, 1975; McRae, 1977) ou políticas fiscais (Rogoff, 1990), sobretudo em caráter expansionista das despesas ou de resultados fiscais (Rose, 2006; Queiroz, 2015) no período eleitoral ou que antecede às eleições (ano pré-eleitoral), em detrimento dos interesses coletivos, práticas essas que configuram os Ciclos Políticos Orçamentários.

## 1.2 *DESIGN* DA PESQUISA

A literatura aponta que, além dos eleitores basearem suas decisões no desempenho governamental (econômico e/ou fiscal) recente, eles não têm informações completas (ou precisas) sobre a competência e desempenho dos governantes (Rogoff & Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Sabendo disso, os governantes se engajam em manipulações pré-eleitorais, aproveitando-se da irracionalidade dos eleitores, para tentar parecer o mais competente possível (Rose, 2006), sobretudo no ano eleitoral, visto que o eleitor tem memória recente. Dentre tais manipulações, está a possibilidade de usar os restos a pagar de forma discricionária, o que caracterizaria uma espécie de gerenciamento dos resultados orçamentários, motivo pelo qual

esta tese busca investigá-lo. A Figura 1 apresenta o constructo do esboço aqui narrado e que esta tese desejou trabalhar.



**Figura 1** Design da Tese

Como demonstrado na Figura 1, o gestor público pode agir com práticas oportunistas ao levar parte das dotações – montante de Restos a Pagar – de anos anteriores ( $e-3$ ,  $e-2$  e  $e-1$ ), sobretudo no ano pré-eleitoral ( $e-1$ ), para serem efetivamente utilizadas no ano eleitoral ( $e$ ), amplificando seu orçamento neste exercício, para além da fixação original da Lei Orçamentária Anual, elevando a percepção de sua competência por parte do eleitorado neste ano, o que aumentariam as chances de convencer o eleitorado que ele é o mais preparado para a próxima gestão. O gerenciamento dessas informações, transportando dotações, via *carry-over* do tipo restos a pagar, ainda que dentro das permissões legais, podem ser influenciadas pela discricionariedade do mandatário e impulsionadas quando o gestor estiver em primeiro mandato, justamente pela possibilidade em dar sequência a sua gestão em um novo mandato, aproveitando-se da miopia

política do eleitor para apresentar-se ilusoriamente de forma mais competente do que o que de fato é. Essa prática prejudica a qualidade da informação contábil por não apresentar fielmente a forma com que o gestor está cumprindo o orçamento público, motivo pelo qual esta tese a classifica como gerenciamento de resultados orçamentários.

### 1.3 PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA

Em que pese tenha-se identificado estudos de gerenciamento de resultados no setor público relacionados ao desempenho (Moynihan, 2008; Heinrich & Marschke, 2010; Laegreid & Neby, 2016), à prática de orçamento “paralelo” (Aquino & Azevedo, 2017), manipulação de despesas e de restos a pagar (Santos Filho, Dias filho & Fernandes, 2009) e à imprecisão orçamentária (Azevedo, 2014; Anessi-Pessina & Sicilia, 2015; Araújo & Paulo, 2019), e que todas essas práticas prejudicam a qualidade da informação contábil-orçamentária, não se observou estudos que busquem modelar especificamente o gerenciamento de resultados orçamentários, tão pouco a relação da qualidade da informação com os ciclos políticos eleitorais, o que parece uma lacuna empírico-teórica que esta pesquisa visa preencher.

Diante do exposto, esta pesquisa tem o seguinte problema de pesquisa: **Qual o efeito dos ciclos políticos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar nos municípios brasileiros?**

O ambiente municipal torna-se propício à discussão proposta nesse trabalho, pois tem sua estrutura federativa mais próxima da sociedade e, portanto, maior aptidão no processo de convencimento à sociedade para recondução, e, por outro lado, a sociedade detém maior capacidade de controlá-lo, requerendo maior altivez do gestor para um processo de convencimento.

## 1.4 OBJETIVOS

### 1.4.1 Objetivo Geral

Diante do problema apresentado, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar o efeito dos ciclos políticos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar nos municípios brasileiros.

Para fins desta investigação, considera-se o gerenciamento de resultados orçamentários a adoção de técnicas de *carry-over*, notadamente pela transposição e utilização de “créditos orçamentários” de um exercício para outros subsequentes de forma discricionária, semelhante a uma espécie de *accruals*, o que este trabalho está denominando de *accruals* orçamentários.

Especificamente, busca-se identificar se os gestores ingressam em um comportamento cíclico eleitoral, de modo a acumular restos a pagar discricionários ao longo dos três primeiros anos de mandato e, especialmente no ano pré-eleitoral, e revertê-los no ano eleitoral, promovendo prejuízos à qualidade da informação contábil, aproveitando-se da miopia política dos eleitores, em benefício particular do gestor, ao apresentar uma execução orçamentária que não condiz com a efetiva realização da despesa em um dado exercício.

### 1.4.2 Objetivos Específicos

As práticas de gerenciamento de resultados no setor público já foram anteriormente discutidas empiricamente e relacionadas ao desempenho (Moynihan, 2008; Heinrich & Marschke, 2010; Laegreid & Neby, 2016), às práticas de orçamento “paralelo” (Aquino & Azevedo, 2017) e à intencional imprecisão orçamentária (Azevedo, 2014; Araújo & Paulo, 2019); no entanto, discussões especificamente relacionadas às métricas de qualidade da informação contábil-orçamentária e, sobretudo, a estabelecer um modelo de gerenciamento de resultados orçamentários, que possibilite captar e mensurar *accruals* orçamentários e fatores que os influenciam (Rakhman & Wijayana, 2019), parece ser ainda uma lacuna na literatura contábil. Diante disso, traçou-se o primeiro objetivo específico:

- a) Propor um modelo de gerenciamento de resultados orçamentários e estimar o nível de gerenciamento adotado pelos municípios brasileiros.

A possibilidade de recondução do gestor ao cargo ou de alongar o período de permanência do partido do gestor à frente da gestão, podem ser incentivos ao gerenciamento dos resultados orçamentários, como tem sido evidenciado em caráter expansionista de despesas (Queiroz, 2015) ou pela política fiscal adotada (Alesina & Perotti, 1996; Poterba, 1996) no período eleitoral, caracterizando os Ciclos Políticos Orçamentários de Rogoff (1990). Diante disso, traçou-se o segundo objetivo específico:

- b) Verificar o comportamento do gerenciamento de resultados orçamentários ao longo dos exercícios, observando a ocorrência de comportamentos cíclicos em decorrência do calendário eleitoral.

Outrossim, o ciclo eleitoral desenhado pode estar mais orientado pelo interesse particular do gestor em ser reconduzido e menos pelo interesse político da permanência do partido político no poder (Besley & Case, 1995; List & Sturm, 2006; Alt et al., 2011; Klein & Sakurai, 2015), o que denota que o mandatário utilizará maior nível de gerenciamento de resultados orçamentários quando há possibilidade de renovação de seu próprio mandato, mesmo que no seu segundo mandato tenha chances (e até mesmo êxito) em permanecer com seu partido no poder. Com base nisso, traçou-se o terceiro objetivo específico:

- c) Avaliar a influência do mandato eleitoral sobre as práticas de gerenciamento a de resultados orçamentários.

Mediante o cumprimento dos três objetivos específicos anteriormente apresentados, foram associados de modo a identificar o efeito dos ciclos políticos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários, o qual consistiu a análise principal desta tese.

## 1.5 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Mesmo com os avanços decorrentes da *New Public Management* (NPM) iniciados no Brasil na década de 1990, enfatizando técnicas, mecanismos e esforços para eficiência e eficácia na execução de programas, projetos e políticas públicas (Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2006; 2010), atrelada a compressão das regras fiscais sobre os gestores públicos, realizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), assim como pela disponibilidade das informações orçamentárias em caráter instantâneo, decorrentes da transparência fiscal nos



portais da transparência (Lei Complementar nº 131/2009), ainda se verificam escândalos, ineficiências, corrupções e fortes tensões nos orçamentos e finanças públicas nos governos brasileiros.

Verifica-se que o crescente uso dos restos a pagar em todas as esferas de governo, embora legal do ponto de vista jurídico, pode desencadear em problemas futuros nas finanças públicas, se não utilizado adequadamente (Santos et al., 2012; Alves, 2011; Augustinho, Oliveira & Lima, 2013; Aquino & Azevedo, 2017), o que parece ser um canal oportuno para emergir práticas de gerenciamento de resultados orçamentários. Por vezes, estas informações não têm a devida atenção pela sociedade ou mesmo pelos órgãos de controle, o que pode ser um canal oportuno para gerenciar essa informação em detrimento dos interesses sociais e coletivos.

Outrossim, as incipientes pesquisas em qualidade da informação governamental, seja em nível internacional (Moynihan, 2008; Heinrich & Marschke, 2010; Laegreid & Neby, 2016) ou doméstico (Santos Filho, Dias Filho & Fernandes, 2009; Azevedo, 2014; Aquino & Azevedo, 2017; Araújo & Paulo, 2019) carecem de direcionalidade quanto a uma métrica de qualidade da informação que se possa dar robustez e confiabilidade às pesquisas acadêmicas nesse meio, o que parece consistir em uma lacuna que esta tese visa preenchê-la.

Do mesmo modo, os debates empíricos se debruçam sobre os efeitos dos gastos públicos sobre as chances de recondução dos governantes mediante a expansão do gasto (Rogoff, 1990) e, ainda, sobre a melhor forma composição que seja mais visível ao eleitorado (Drazen & Eslava, 2005; Kneebone & McKenzie, 2001; Queiroz, 2015) e que ambos são motivados pelo sucesso no pleito, não levando em consideração que esse gasto passa por estágios de execução e que, por vezes, transcendem o ano calendário. Mais do que isso, esses gastos podem ser propositalmente iniciados em um exercício, para garantir a utilização do crédito orçamentário, e serem efetivados em anos subsequentes, oportunamente à discricionariedade do gestor.

Os principais resultados desta pesquisa sinalizam para presença de *accruals* orçamentários positivos, sobretudo no primeiro mandato do gestor, demonstrando que há maior inscrição de restos a pagar discricionários entre exercícios que sua efetiva realização. Além disso, os resultados também apresentam que o comportamento dos *accruals* orçamentários discricionários perpassa por um acúmulo maior desses *accruals* no ano pré-eleitoral, ocorrendo sua reversão justamente no ano eleitoral, esboçando o ciclo eleitoral, sendo, portanto, este um dos incentivos particulares do gestor. Adicionalmente, os resultados também asseveram que o gestor tem maior inclinação à realizar acumulações de *accruals* orçamentários discricionários

em seu primeiro mandato, dada a possibilidade de recondução do cargo. Toda essa sistemática é típica de um gerenciamento de resultados orçamentários motivado pelos ciclos políticos eleitorais, que é a defesa central desta análise.

Diante disto, em caráter incremental à literatura contábil existente, esta pesquisa busca elucidar aspectos relacionados à qualidade da informação, que está substancialmente concentrado em empresas privadas e instituições não governamentais, e focalizá-los no contexto governamental. Além disso, busca-se estabelecer uma *proxy* robusta para qualidade da informação contábil governamental, ao apresentar um modelo empírico de estimação da mesma, além de discutir fatores que influenciem a qualidade da informação.

Espera-se, portanto, que os resultados aqui apresentados possam fornecer e servir de orientações para órgãos de elaboração de normas contábeis no âmbito governamental, de modo a melhorar a qualidade das informações divulgadas nos relatórios contábil-financeiro governamentais ou, ainda, estabelecer regras inibidoras de comportamentos oportunistas. Alternativamente, que se discutam os reais benefícios da admissibilidade de reeleição do chefe do executivo, visto que ao atuar com interesses particulares visando o pleito subsequente, deturpa a concepção da gestão governamental em si ao contrariar os interesses sociais e coletivos, devendo tais discussões servirem para reformulações dos dispositivos legais correlatos.

Ainda, acredita-se que os grandes beneficiários desta investigação são os cidadãos em geral, que ao poder verificar o nível de gerenciamento de resultados do gestor, terão maior aptidão para o julgamento do desempenho do gestor, o que se espera tomar melhores decisões de escolha da permanência (ou não) à frente das finanças públicas de sua localidade. Tangencialmente, a academia se beneficia por este trabalho ao apresentar um modelo de gerenciamento de resultados orçamentários robusto, podendo servir de estímulo e parâmetro para o desenvolvimento de novas pesquisas discutindo a qualidade da informação contábil em governos e dos fatores capazes de influenciar essa qualidade da informação contábil que aqui busca-se discutir.

## 1.6 A TESE

Com base no exposto, propõe-se a seguinte tese: **O gestor público tem incentivos particulares eleitorais e adota um comportamento oportunista cíclico, em decorrência do calendário eleitoral, de modo a realizar *accruals* orçamentários discricionários no ano imediatamente anterior ao das eleições e revertê-los oportunamente no ano eleitoral, o que é típico de um gerenciamento de resultados orçamentários por restos a pagar, motivado pelos ciclos políticos eleitorais.**

## 1.7 ESTRUTURA DA TESE

Esta Tese de Doutorado está estruturada em mais quatro capítulos, além desta Introdução. No segundo capítulo encontra-se o referencial empírico e teórico, com destaque para os aspectos relacionados ao gerenciamento de resultados orçamentários, o desenvolvimento das hipóteses de pesquisa, assim como as teorias correlatas ao tema. No terceiro capítulo têm-se a trajetória metodológica do estudo, destacando-se a população e a amostra temporal analisada, o processo de coleta e tratamento dos dados, a concepção da mensuração dos *accruals* orçamentários discricionários, bem como o modelo econométrico proposto. O quarto capítulo é destinado à análise e discussão dos resultados. Por fim, o último capítulo descreve as considerações finais, limitações do estudo e recomendações para pesquisas futuras.

## 2 APORTE EMPÍRICO E TEÓRICO

### 2.1 ASPECTOS RELACIONADOS À QUALIDADE DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL

Prioritariamente, a Contabilidade tem que ser capaz de fornecer informações úteis que possam ser tratadas como de qualidade para tomada de decisão (Dechow, Ge & Schrand, 2010). Contudo, chegar com precisão a um conceito de qualidade da informação contábil pode ser um passo mais complexo do que possa parecer e, naturalmente, estar atrelado ao objetivo do usuário em relação à forma de utilização dessa informação (Paulo, 2007).

Sobre este aspecto, a medida de qualidade da informação contábil é balizada majoritariamente, mesmo podendo ser influenciada por outros aspectos, em função do *accruals basis* (regime de competência) que, por convenção, carrega um poder de utilidade maior ao usuário, se comparado com o regime de caixa (Dechow & Skinner, 2000). Por sua vez, o regime de competência envolve o exercício de estimativas e julgamentos para exprimir uma visão verdadeira e justa (*true and fair view*) das transações que permeiam, em algum nível, pela discricionariedade do preparador da informação contábil (Borges, Mario, Cardoso & Aquino, 2010). Com isso, o problema não reside no regime de competência em si, mas nos erros de estimativas (intencionais ou não) dos *accruals* provocados pela discricionariedade do preparador das demonstrações contábeis, que quando intencionais e, sobretudo, em caráter anormal, prejudicam diretamente a qualidade da informação (Paulo, 2007).

A literatura parece assinalar que a qualidade da informação é uma variável latente, formada por um conjunto de dimensões ou atributos, que denotem aspectos que qualificam a informação como de qualidade, são eles: persistência, conservadorismo, *value relevance* e gerenciamento de resultados (Paulo, 2007; Dechow, Ge & Scharand, 2010). Todos eles, observe-se, relacionados direta ou indiretamente as estimativas por *accruals*. Com isso, pode-se afirmar que a qualidade da informação contábil é prejudicada por excessos decorrentes da arbitrariedade das mensurações contábeis, assim como pela manipulação dos resultados pelos gestores (Paulo & Mota, 2019).

A previsibilidade dos resultados futuros de uma entidade, olhando para seus resultados passados, é um atributo qualitativo da informação contábil, tendo em vista que a persistência dos resultados observados permite antecipar (estabelecendo previsões) os resultados futuros,

atingindo ao objetivo da informação e, portanto, sua utilidade fundamental (Dechow & Schrand, 2004). Todavia, quando as estimativas dos *accruals* não conseguem captar com precisão a totalidade dos eventos contábeis, a Contabilidade tende a apresentar resultados transitórios, o que reduz seu poder de utilidade preditiva (Paulo, 2007). Sobre isto, e apesar disto, a persistência dos ganhos da entidade só é qualificada como de qualidade, quando apresenta ganhos “sustentáveis” e repetíveis, ou seja, apenas se verdadeiramente refletir o desempenho durante o período, pautado em cima de fluxos de caixa e estimativas reais, e se as expectativas atuais permanecerem no futuro (Dechow & Schrand, 2004; Dechow, Ge & Schrand, 2010; Dichev, Graham, Harvey & Rajgopal, 2013). Isto, no entanto, pode ser deturpado porque os gestores se deparam com restrições e incentivos ao seu desempenho, que se associam ao gerenciamento de resultados que eles estão dispostos a se envolver, o que acaba por comprometer a qualidade da informação contábil no período seguinte (Zang, 2012).

Sobre o gerenciamento de resultados, o conjunto de critérios admissíveis para o reporte das informações contábeis permite que os administradores possam escolher uma das alternativas válidas a fim de mensurarem e divulgarem de forma desejada seus resultados, apresentando um comportamento oportunista (Paulo, 2007). Assim, o gerenciamento de resultados acaba sendo uma consequência das ações discricionárias dos administradores (Healy & Wahlen, 1999), ou seja, dentro das estimativas discricionárias admissíveis nas regras contábeis.

A maior motivação para esse oportunismo gerencial diz respeito à maximização da utilidade do gestor, que pode ser visualizada nos mais variados aspectos, e sempre em detrimento dos interesses coletivos (Paulo, 2007), afinal de contas é exatamente isso que define o gerenciamento de resultados: a interferência proposital (discricionária) no processo de construção da informação com intuito de obter algum benefício particular (Schipper, 1989).

Exatamente por isso, utilizam-se os *accruals* discricionários como medida de gerenciamento de resultados. Tal medida é decomposta dos *accruals* totais deduzidos dos *accruals* não discricionários, sendo estes os que ocorrem independentemente do julgamento do gestor, chegando, portanto, aos *accruals* estimados com base no julgamento profissional discricionário dentre as escolhas contábeis do preparador das demonstrações contábeis, onde pode assentar a intencionalidade do gestor em manipular as informações sobre o pretexto de interesses privados (Schipper, 1989; Goulart, 2007; Trapp, 2009).

Um dos fatores preponderantes para realização do gerenciamento de resultados está relacionado à pressão com que os gestores estão imersos no ambiente corporativo, sendo levados a oferecer

ou demonstrar um desempenho satisfatório da entidade no mercado, quando este não ocorre espontaneamente, que envolve, dentre outros aspectos, questões relacionadas ao atingimento de metas internas e de mercado (Matsunaga & Park, 2001), como a previsão dos analistas (Kaszniak & McNichols, 2002; Jiang, Petroni & Wang, 2010); pressão do mercado por resultados imediatos e de curto prazo (Kaszniak & McNichols, 2002); e, até mesmo relacionado à permanência do gestor no cargo (DeFond & Park, 1997) ou a remunerações atreladas ao seu desempenho (incentivos financeiros diretos e imediatos) (Feng, Ge, Luo & Shevlin, 2011). Em momentos de tensões econômicas, os gestores também ficam tentados a gerenciarem mais seus resultados e deturpem o desempenho econômico indesejado provocado pelo mercado (Dichev, Graham, Harvey & Rajgopal, 2013).

O gerenciamento (ou ausência dele) dos resultados contábeis é observável pela literatura por algumas métricas, como a persistência dos resultados, previsibilidade dos resultados futuros, reconhecimento de perdas assimétricas, superação de *benchmark*, suavização dos resultados, magnitude dos *accruals*, *accruals* crescentes, valor absoluto de *accruals* discricionários ou anormais e até que ponto os *accruals* são mapeados por meio de fluxos de caixa (Dichev et al., 2013). Observe-se que todas essas formas envolvem aspectos relacionados às escolhas contábeis que, por meio dos *accruals*, os resultados contábeis podem ser manipulados pelos gestores de forma a deturpar a real situação da entidade aos olhos de seus usuários.

Identificado o gerenciamento dos resultados contábeis, a primeira e principal consequência que o gerenciamento de resultados promove diz respeito à elevação da assimetria informacional entre gerentes e investidores e, conseqüentemente, dos custos de transação no mercado (Healy, 1985; Jones, 1991), fazendo com os investidores tomem decisões equivocadas ou enviesadas, como por exemplo, precificando erroneamente o valor das ações negociadas no mercado, e, conseqüentemente, provocando incertezas do próprio valor de mercado da entidade (Beyer, Guttman & Marinovic, 2019). Para além disso, diante das manipulações, em algum momento futuro, elas serão revertidas, o que causará uma volatilidade desnecessária no mercado. Em linhas gerais, a proporção do gerenciamento de resultados impactará diretamente em ruídos nos relatórios contábeis, fragilizando sistematicamente a qualidade da informação contábil, enviesando as decisões dos usuários da Contabilidade.

O gerenciamento de resultados é resultante do meio e dos incentivos que os gerentes têm à sua disposição. Com base nisso, foram criados mecanismos inibidores dessa prática, buscando atenuar suas práticas e, sobretudo, seus efeitos. Procedimentos aprimorados de controle interno,

conselhos fiscal e de auditoria, remuneração de executivos, auditorias independentes, rodízio de auditoria e o próprio conjunto de normas, princípios e regras da governança corporativa estão entre tais mecanismos (Gaganis, Hasan & Pasiouras, 2016).

O gerenciamento de resultados é uma das temáticas mais abordadas nas pesquisas em Contabilidade no meio empresarial, mas ainda de reduzida discussão no contexto governamental. Apesar dos modelos robustos existentes na área empresarial baseados na discricionariedade dos *accruals*, não há modelos empíricos associados à área governamental, muito provavelmente pelo processo dificultoso de associá-los à informação contábil utilizada na área governamental, que consiste na informação orçamentária, lacuna que este trabalho visa sanar. Para isto, é preciso entender o processo de qualidade e utilidade da informação orçamentária no âmbito governamental e como esta pode ser manipulada intencionalmente, partindo da premissa da discricionariedade do gestor em gerenciá-la em benefício próprio, a despeito do interesse coletivo, que se passa a discutir a partir da próxima seção.

## 2.2 QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS GOVERNAMENTAIS

A informação orçamentária é considerada, ainda, a área mais importante das informações governamentais, pois é por meio dela que os cidadãos e os órgãos de controle avaliam o desempenho da gestão, assim como é por meio dela que é possível verificar se as atividades e políticas desenvolvidas do governo guardam aderência com o interesse público (Deng, Pen & Wang, 2013).

As ações governamentais afetam o comportamento e a qualidade de vida dos cidadãos, e por meio das informações orçamentárias, que refletem a ação governamental, é possível avaliar o desempenho das ações realizadas, podendo alterar o comportamento e o nível de satisfação do cidadão (Lewis & Hildreth, 2011; Wang & Niu, 2019), o que acaba por influenciar suas tomadas de decisões futuras, sobretudo no processo eleitoral subsequente. Em que pese mais e melhores informações orçamentárias denotem maior transparência fiscal, nem sempre informações orçamentárias mais precisas e transparentes levam a melhores resultados orçamentários, assim como não é garantia de conquistar a confiabilidade dos governados (Joyce, 2008), o que pode ser um incentivo para que o gestor aja com práticas de gerenciamento de resultados orçamentários.

O advento do Século XXI proporcionou consideráveis avanços às informações orçamentárias no Brasil. Parece não haver discordância entre acadêmicos, profissionais envolvidos no âmbito governamental e cidadãos em geral que, após os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) e os seus avanços na transparência fiscal, seja pela questão da disponibilização imediata e ativa das informações em portais da transparência (Lei Complementar nº 131/2009), seja pela disponibilização passiva das informações mediante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), proporcionou avanços substanciais não apenas na quantidade de informações disponíveis, mas também em sua qualidade para os tomadores de decisão.

Apesar disso, a primeira década do Século XXI foi marcada por resultados orçamentários frequentemente críticos, caracterizados pelos constantes desequilíbrios fiscais, provocando situações caóticas em alguns segmentos de atuação governamental, demonstrando uma incapacidade latente de entrega de bens e serviços públicos adequados e, ainda, apresentando dificuldades no cumprimento de uma disciplina fiscal, o que culminou em fortes tensões nos orçamentos e nas finanças públicas na década subsequente, demonstrando que ainda há muito que avançar, sobretudo na melhoria dos relatórios que medem o desempenho financeiro-orçamentário, admitindo-se, portanto, a existência de lacunas na disciplina fiscal a ser adotada pelos entes do país (Alves, 2011).

Uma gestão orçamentária responsável deve limitar a execução das despesas ao volume de recursos financeiros disponíveis naquele exercício, mesmo que ainda existam créditos orçamentários disponíveis para a realização de empenho. Sendo isto obedecido, atende-se ao Princípio da Anualidade e atinge-se o tão desejado equilíbrio fiscal. Esse crédito orçamentário residual não poderia ser utilizado em períodos subsequentes, vertente conhecida como “use-o ou perca-o” (*use it or lose it*). Nesse sentido, existe um incentivo para o gestor empenhar o crédito total disponível no orçamento, mesmo sem a devida disponibilidade de recurso financeiro, para sua utilização em períodos subsequentes. Observa-se, então, que este tipo de processo orçamentário pode provocar desperdícios de recursos, tornando a gestão dos recursos ineficientes e, sob outro aspecto, pode canalizar benefícios particularizados para grupos eleitorais específicos ou mesmo para o gestor (Joyce, 2008; Alves, 2011; Liebman & Mahoney, 2013; 2017).

Esse tipo de comportamento adotado pelos gestores contornando ou suavizando o Princípio da Anualidade é tratado pela literatura como a prática de *carry-over* (Caiden, 1982), que funciona



como uma transposição de créditos ou *déficits* orçamentários de um exercício para outro (Olson, 1998), sem o comprometimento do orçamento subsequente. Ao garantir a transferência de despesas que correspondiam a um exercício para outro de forma legal, as evidências demonstram que passa a ser um estímulo na elevação das despesas no exercício corrente, podendo ser intencional e/ou de forma desordenada, e provocaria o desequilíbrio fiscal no ano subsequente (Smith & Hou, 2013). Esta informação, do *carry-over*, já seria mais um nível de informação contábil-orçamentária a ser tratada, divulgada e considerada pelos usuários da informação contábil para captar o desempenho da gestão.

Ao mesmo tempo, a sobrecarga dessas informações faz com o que os cidadãos tendam a selecionar algumas informações, visto que as pessoas podem ficar mais confusas diante de tantas informações, e concentrem-se no grupo selecionado para ter uma interpretação geral da gestão governamental, ignorando toda informação restante, ocasionando efeito reverso, deturpando o entendimento ótimo ou ideal da situação, ao alterar demasiadamente suas tomadas de decisão, tanto pela complexidade das informações dispostas, quanto pela capacidade limitada dos indivíduos em processar tais informações (Joyce, 2008).

Outro aspecto a ser levado em consideração diz respeito à disposição das informações orçamentárias. Dado o Princípio da Anualidade, o orçamento é apresentado em bases anuais. Embora, haja relatórios que apresentem a interação de um exercício para outro, ou ainda, que carregue saldos orçamentários vigentes de um exercício para outro (em um aspecto *carry over*), o foco central dos usuários, até mesmo pelos próprios Tribunais de Contas (Aquino & Azevedo, 2017), – e da maioria dos relatórios e demonstrações – concentra-se no que ocorreu com o orçamento em um dado exercício, o que acaba deixando as demais informações em segundo plano. Esta sistemática pode levar a uma interpretação míope da real situação governamental em um espectro horizontal no tempo (Joyce, 2008) e abrindo mais espaços para gerenciar esse rol de informações que não estão frequentemente no radar dos eleitores, da mídia e do próprio Tribunal de Contas.

Na maioria das jurisdições internacionais, o processo orçamentário está imerso em critérios de controle e formas de classificação e alocação de recursos, ou seja, o processo está enveredado ao controle político dos recursos dispostos ao atendimento das políticas públicas executadas no exercício (Carlin & Guthrie, 2003), fato que também é evidenciado no Brasil (Aquino & Azevedo, 2017), sem preocupar-se com os horizontes prévio ou posterior da gestão governamental.

Para além disso, o processo de gestão, e não apenas a gestão governamental, requer necessariamente o conhecimento de informações precisas para a potencializar as tomadas de decisão. Informações orçamentárias precisas, por sua vez, envolve o exato entendimento dos efeitos financeiros de futuras políticas públicas, a serem planejadas nos orçamentos subsequentes (Joyce, 2008), motivo pelo qual se torna importante deter qualidade dessas informações.

Cabe destacar que não é objeto desta tese discutir ou sugerir mecanismos orçamentários que englobem, para além das estimativas e efetivas entradas e saídas de recursos, um processo de *accruals* orçamentário por competência, como já fora posto em prática (e retirado) na Austrália (Carlin & Guthrie, 2003), mas sim que o atual modelo de processo orçamentário vigente no Brasil pode ser passível de *budget results management* por parte do gestor, deixando o usuário da informação míope da real situação da execução orçamentária. A próxima seção, portanto, passa a discutir uma das formas de captar esse gerenciamento de resultados e fatores que possam associá-lo, que é objeto de discussão deste trabalho.

### 2.3 GERENCIAMENTO DOS RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS VIA *CARRY-OVER*

A adoção de regras fiscais na execução dos orçamentos governamentais é voltada para a obtenção da gestão sustentável dos recursos públicos, salvaguardando os contribuintes do oportunismo gerencial. Nesse aspecto, a exigência de um orçamento equilibrado é uma ferramenta primordialmente eficaz para a contenção de problemas fiscais (Briffault, 1996; Gosling, 2009; Lee, Johnson & Joyce 2004; Lewis, 1994; Rubin, 1998; 2006).

Dentre os requisitos orçamentários necessários para o equilíbrio fiscal, a apresentação de um orçamento equilibrado à população e ao poder legislativo, a imposição de controles das suplementações realizadas durante o exercício, estabelecendo limites para isto e a proibição de transferência (*carry-over*) de um *déficit* fiscal para exercícios futuros são as formas mais eficazes de conter as despesas e zelar pelo equilíbrio fiscal (Smith & Hou, 2013).

Sobre o princípio do equilíbrio orçamentário, este é adotado como regra máxima pela literatura orçamentária e consiste em delimitar o gasto até o suporte das receitas previstas (e realizadas) dentro do mesmo exercício (Princípio da Anualidade), proporcionando melhor controle por parte do gestor e dos órgãos de controle (Aquino & Azevedo, 2017). Apesar disso, algumas

jurisdições admitem em sua legislação a possibilidade do *carry-over* nos orçamentos públicos dentro de sua disciplina fiscal, o que resulta em extrapolar ou alongar a vigência da dotação orçamentária, que seria inicialmente de um exercício financeiro (Alves, 2011), pondo em xeque a própria eficácia da regra fiscal, dado o risco de desequilíbrio orçamentário no futuro (Smith & Hou, 2013).

O *carry-over* consiste exatamente no transporte da dotação orçamentária, no todo ou em parte, do exercício corrente em que fora planejado para exercício(s) subsequente(s), o que provoca uma espécie de relaxamento do Princípio da Anualidade (Alves, 2011; Smith & Hou, 2013; Aquino & Azevedo, 2017). Sua concepção dá-se para combater ou minimizar a utilização excessiva e desordenada de dotações durante o exercício, mais especificamente no último trimestre do exercício, o chamado “*march rush*” (tradução livre: marcha corrida) (Alternative Survey Group, 2005) ou “*dezember fieber*” (tradução livre: febre de dezembro) (Hansen, 2010), sob a discricionariedade do gestor, sem necessariamente haver demanda ou pressão de gasto para tal, justificada pela máxima “*use it or lose it*” (tradução livre: use-o ou perca-o) e o receio de ter suas dotações reduzidas no orçamento seguinte (Joyce, 2008; LiebMan & Mahoney, 2013; 2017).

Por sua vez, o *carry-over* aprimora o planejamento do gasto público, limitando a execução desmedida de despesas dentro do exercício, uma vez que o gestor poderia executar o que fora planejado (sua dotação e/ou crédito) em uma base multianual, possibilitando, ainda, o alcance da desejada eficiência na aplicação dos recursos públicos (Petrei, 1997; Lienert & Ljungman, 2009). Por conta disso, há quem defenda a redução da importância que se é dada ao Princípio da Anualidade (Menzel & White, 2011), além de considerar como uma solução legal inibidora do crescimento desordenado do gasto público (“*march rush*”), é visto como de melhor controle por parte dos governados (Lee; Johnson & Joyce, 2008).

Contudo, para que o *carry-over* funcione adequadamente, ele deve apresentar alguns requisitos que garantam sua sustentabilidade e, portanto, o equilíbrio fiscal ao longo do carreamento, dentre os quais se destaca a transposição, além do crédito, do próprio recurso financeiro para dar lastro à dotação carregada (Lienert & Ljungman, 2009), o que é uma prática não muito bem definida pela legislação brasileira e de baixa observância desse requisito por parte dos gestores públicos (Aquino & Azevedo, 2017).

Há alguns mecanismos de *carry-over* que a literatura aponta e que são admissíveis na legislação orçamentária adotada no Brasil, desde que de forma prévia, sendo estes sintetizados no Quadro 1.

**Quadro 1** Mecanismos de *Carry-over* no Brasil

<b>Tipologia do <i>carry-over</i></b>	<b>(i)</b>	<b>(ii)</b>	<b>(iii)</b>	<b>(iv)</b>
(a) O que Carrega?	Crédito	<i>Superávit</i>	<i>Déficit</i>	Crédito
(b) Divulgação em versão atualizada do orçamento?	Não	Não	Não	Não
(c) Demanda ajustes no exercício seguinte para acomodá-los?	Não	Sim	Não	Não
(d) Gasto ocorre via orçamento regular?	Sim	Sim	Não	Não
(e) É computado no limite do gasto com pessoal da LRF?	N/A	N/A	Sim	Não
(f) Impacta resultado orçamentário da Lei de Responsabilidade Fiscal?	Sim	N/A	Sim	Não

**Notas:**

(i) Reabertura de Créditos Especiais

(ii) *Superávit* Financeiro

(iii) Restos a Pagar Processados

(iv) Restos a Pagar Não Processados

N/A – Não se aplica

**Fonte:** Aquino & Azevedo (2017) - adaptado

Por meio da interpretação do Quadro 1, observa-se que o mecanismo (iv) – Restos a Pagar Não Processados é a modalidade de *carry-over* que há maior possibilidade de gerenciamento e oportunismo da informação orçamentária, pois ele carrega o crédito orçamentário (a) para o exercício seguinte sem atualizar o orçamento subsequente (b), além de poder camuflar a informação orçamentária do próximo exercício, seja por meio sua realização (gasto/pagamento) não demandar reajuste no exercício seguinte (c) ou porque ele ocorre (gasto/pagamento) independente de execução orçamentária (d), além de não computar para indicadores importantes de desempenho da gestão orçamentária, como o gasto com pessoal (e) e o resultado orçamentário (f), todos esses fatos vinculados ao período seguinte. E, de maneira similar, ocorrem com o tipo (iii) de *carry-over*, os Restos a Pagar Processados, com a diferença que estes são levados em considerações no gasto com pessoal (e) e no desempenho orçamentário (f), ou seja, podem sofrer menos oportunismo gerencial.

Com base nisso, o gerenciamento de resultados orçamentários de forma discricionária, via *carry-over*, pode deixar o usuário da informação míope na interpretação da execução financeira do exercício subsequente, além de fugir do controle legislativo, na visão de Aquino e Azevedo (2017), as regras fiscais atuais (Lei Complementar n.º 101/2000) não são bem claras acerca dos seus limites.

Assim, observa-se que o *carry-over* do tipo restos a pagar, sejam eles processados ou não, admite-se, de forma legal, a discricionariedade do gestor, ao inscrevê-los para exercícios subsequentes, assemelhando-se em todos os aspectos aos *accruals* discricionários dos modelos de gerenciamento de resultados da área empresarial, que foram discutidos neste trabalho, motivo pelo qual os restos a pagar (processados e não processados) são considerados, nesta pesquisa, como *proxies* para captar o gerenciamento de resultados orçamentários, assim como embasado na dedução de um modelo de *accruals* discricionários do setor privado.

## 2.4 DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES DE PESQUISA

Como abordado até aqui, dentre os atributos mais discutidos da qualidade da informação contábil está o gerenciamento de resultados, que é mensurado por meio de modelos do setor empresarial, sempre partindo da discricionariedade do gestor, o que a literatura chama de *accruals* discricionários. Atrelado a isto, discutiu-se que, em relação às informações contábeis governamentais, estas carecem de pesquisas relevantes relacionadas à qualidade da informação, visto que o setor público utiliza majoritariamente informações orçamentárias. Discutido isto, evidenciou-se que há espaços para discricionariedade do gestor via *carry-over*, mais precisamente na condução dos restos a pagar. Partindo da ontologia dos modelos do setor privado que utiliza em sua base a premissa dos *accruals* discricionários, esta pesquisa propôs um modelo de gerenciamento de resultados orçamentários, em atendimento ao primeiro objetivo específico desta pesquisa.

Além disso, uma vez que a tese defendida por esta investigação consiste em averiguar que a qualidade da informação contábil governamental, mesurada pelo gerenciamento de informações orçamentárias, é influenciada de forma cíclica e em decorrência do calendário eleitoral, o oportunismo gerencial, aqui mensurado pelo *carry-over* do tipo restos a pagar, será analisada em dois aspectos:

- (i) quando relacionada ao calendário eleitoral, capturando um comportamental anormal do *carry-over* nos anos eleitoral e pré-eleitoral, estabelecendo uma hipótese para cada cenário, atendendo, assim, ao segundo objetivo específico deste trabalho; e,

- (ii) quando relacionada à admissibilidade de recondução e/ou continuidade do gestor e seu partido político, respectivamente, estabelecendo também uma hipótese para cada circunstância, em aderência ao terceiro objetivo específico.

Com base nisso, passa-se a argumentar e fundamentar cada uma dessas hipóteses.

A noção cíclica focada neste trabalho diz respeito à utilização de instrumentos políticos em decorrência do calendário eleitoral, não com a finalidade de obter uma política socialmente ótima desejada e em prol da coletividade, mas sim com motivações oportunistas do gestor para se reeleger ou obter algum objetivo ideológico, como por exemplo a continuidade do partido político no poder (Sakurai & Gremaud, 2007; Orair, Gouvêa & Leal, 2014).

Neste sentido, sabe-se que o instrumento político utilizado para implementação de políticas governamentais, seja em qual área for, perpassa pela previsão de gastos no orçamento público para que, uma vez executados, sejam efetivadas as políticas anteriormente planejadas.

Nesse limiar, para além da competência administrativa do gestor, sua natural capacidade administrativa está limitada à disponibilização de recursos financeiros e orçamentários, decorrentes dos princípios do equilíbrio orçamentário e da anualidade. Dito isto, observa-se que o gestor precisa eleger prioridades para alocação e execução de suas dotações anuais, naturalmente, em consonância com os interesses sociais e coletivos da comunidade que o elegeu.

Entretanto, a maximização do bem-estar social nem sempre é o fator preponderante nessa discussão, tendo em vista que o gestor e os partidos têm interesses particulares na maximização dos seus votos e na permanência do poder, o que pode sobrepujar os interesses coletivos (Downs, 1957). Por sua vez, este problema é impulsionado quando a legislação admite a recondução do gestor ao cargo, visto que este tem interesses primários de permanecer no poder, anteriores ainda aos interesses de seu partido.

No caso brasileiro, o calendário eleitoral dos pleitos é pré-estabelecido e ocorre sistematicamente a cada quatro anos, de forma simultânea em todo país, sempre no mês de outubro (Brasil, 1988; 1997). Ainda, a Emenda Constitucional nº 16 (Brasil, 1997) admitiu a possibilidade do governante estender o limite de seu mandato por mais quatro anos, permitindo oito anos consecutivos de mandato.

Em que pese às restrições fiscais no ano eleitoral, decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), a possibilidade de recondução atrelada ao conhecimento prévio do exato momento que ocorrerá a eleição (sempre no mês de outubro) é o cenário ideal para que o gestor adote práticas oportunistas para aumentar as chances de sucesso no pleito subsequente, inclusive em pleno ano eleitoral. Neste, o gestor tem, ainda, dez meses para convencer seu eleitorado que ele é o melhor e o mais preparado para continuar a gestão, podendo fazer ajustes em sua atuação, adequando-a às preferências eleitorais (Klein, 2010; Klein & Sakurai, 2015), ainda que para isto lance mão de adotar práticas oportunistas.

O gestor tende a (ou precisa) gastar mais no ano eleitoral para parecer mais competente (Klein & Sakurai, 2015), sobretudo diante de eleições fixas e previamente determinadas em lei, quando não há facilidades em alterar o calendário eleitoral (Brender & Drazen, 2005).

Necessariamente, para alcançar êxito no processo eleitoral, o gestor precisa entrar numa seara de convencimento do seu eleitorado de que ele é a melhor opção para permanecer à frente da gestão, porque ele fez muito no seu mandato. A própria percepção popular e midiática tem observado que, nesse processo de convencimento, o gestor deixa para inaugurar, por exemplo, obras em períodos próximos às eleições. Em ambos os casos, o objetivo do gestor consiste em um só: apresentar-se de forma mais eficiente naquele momento, o que pode estar associado à memória de curto prazo do eleitor (Shi & Svensson, 2006), o que se considera uma miopia política.

O eleitor racional toma sua decisão de em quem votar não olhando para o passado, mas para o futuro: em quem apresentar maior habilidade e competência em atender os seus interesses (Drazen & Eslava, 2005). Apesar disso, a racionalidade limitada, defendida por Simon (1957), em uma abordagem eleitoral, cenário desta tese, denota que o eleitor toma sua decisão de voto baseado em poucas informações, sobretudo em informações mais recentes, até mesmo do período eleitoral, permeando um comportamento míope (Shi & Svensson, 2006).

Além disso, quando a Contabilidade divulga informações do desempenho fiscal governamental, especialmente no tocante às informações negativas, estas podem afetar diretamente a opinião do eleitorado em relação ao governante e mudar seu voto (James & John 2007; Boyne, James, John & Petrovsky, 2009), sendo, portanto, um incentivo para que os administradores eleitos passem a dedicar esforços no gerenciamento da medição desse desempenho para garantir que seus indicadores mostrem uma imagem positiva de seu trabalho, mesmo que de forma gerenciada. Paradoxalmente, o fraco desempenho do governo gera desgastes políticos intensos

que é incomparável com a recompensa política por um bom desempenho (Miller, 2017), o que pode ser mais um incentivo para manipulação de informações, evitando esse desgaste ao aderir a esse comportamento oportunista, sobretudo no período mais próximo ao processo eleitoral.

Diante da existência de assimetria informacional entre eleitores e governantes, a capacidade (competência) dos governantes e a sinalização dessa competência surgem como variáveis fundamentais para o sucesso no pleito eleitoral (Arvate e Biderman, 2005; Arvate, Avelino & Lucinda, 2008). Assim, o gestor público, de acordo com a Teoria da Agência, valendo-se da assimetria informacional, pode buscar influenciar a opinião pública por meio da condução discricionária do seu orçamento disponível.

Ainda nesse processo de conquista do eleitorado, altos gastos gerais pré-eleitorais, sobretudo aqueles que são visíveis aos eleitores, podem servir como um sinal ao eleitorado de “competência” do gestor, significando a capacidade e habilidade deste fornecer mais bens públicos no futuro (Rogoff & Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Mas nem sempre esse processo é tão linear. Eleitores mais conservadores estão menos dispostos a reconduzirem o gestor que aumenta gastos gerais antes das eleições (Peltzman, 1992; Brender & Drazen, 2005); do mesmo modo, os gestores que apresentam *déficits* no seu mandato estão menos propensos a serem premiados por seu eleitorado mais conservador, aqueles mais inclinados à obediência das regras de responsabilidade fiscal (Brender, 2003; Brender & Drazen, 2005). Por outro lado, o eleitorado parece não premiar os gestores que reduzem os gastos da gestão (Alesina, Perotti & Tavares, 1998).

Apesar dessas evidências, a existência de um viés de negatividade na maneira como os cidadãos respondem às informações de desempenho governamental, condiciona a elevar o grau de responsividade às informações que indicam desempenho negativo do que às que indicam resultados positivos (James & John, 2007; Boyne et al., 2009; James 2011; James & Moseley, 2014; Olsen, 2015). Com base nisso, a concepção de que o gestor é premiado quando se apresenta mais competente no cargo e foge de assuntos negativos parece ser verídica.

O gestor pode, portanto, sinalizar sua competência não somente majorando os gastos gerais no orçamento, mas alterando a composição desses gastos, de modo a elevar grupos de despesas mais visíveis à população, como são os casos das despesas de capital, mais especificamente, os gastos com investimentos (Drazen & Eslava, 2005; Kneebone & McKenzie, 2001; Queiroz, 2015) e reduzindo outras despesas, evitando elevação geral das despesas e o *déficit* e, ainda assim, sinalizar sua capacidade de geração de bens e serviços públicos.



Nesta escalada, buscando ampliar as fontes de financiamento do orçamento disponível, os gestores também podem otimizar o uso de seu orçamento mediante reforço das transferências governamentais voluntárias, utilizando-se de estratégias políticas e elevando tais transferências nos anos eleitorais (Araújo, Queiroz, Paulo & Nobre, 2020), o que consubstanciaria a lastrear novas despesas e seu poder de sinalização de competência oportunamente.

Como forma de impulsionar o poder de sinalização de da competência do gestor, este pode adotar práticas de gerenciamento de resultados nas despesas, por meio do *carry-over*, de forma agir dentro das permissibilidades da legislação brasileira, carreando dotações orçamentárias discricionariamente, à revelia dos interesses coletivos, para serem oportunamente utilizados em momento posterior, sobretudo nas proximidades das eleições, justamente para majorar sua competência perante o eleitorado.

Um dos tipos de *carry-over* carreados corresponde aos restos a pagar, podendo deixar o usuário da informação míope da real competência do gestor, ao deixar para ser utilizado como mecanismo de sinalização em períodos próximos às eleições. Este parece ser um caminho de fácil acesso, pois além de distanciar do crivo e controle legislativo (Aquino & Azevedo, 2017), as regras fiscais brasileira também deixam a desejar quanto a sua utilização e seus limites.

Em qualquer das alternativas de gerenciamento adotadas, observa-se que no centro de toda essa questão, se coloca o fato de que o gestor tem interesses diversos, e por vezes alheios aos interesses sociais e coletivos, que transcendem os fatores políticos e institucionais e o próprio desempenho fiscal governamental (Alesina & Perotti, 1996; Poterba, 1996). Dentre os interesses diversos está a possibilidade que a legislação admite a recondução do gestor, sendo este um dos principais incentivos para engrenar em práticas oportunistas durante o seu mandato (Nordhaus, 1975).

Quando a questão é a permanência no poder, todos os partidos políticos não se preocupam com os efeitos ou direcionamentos de suas políticas, exceto na medida em que influenciam as escolhas decisivas do voto dos eleitores (Downs, 1957) e isto independe de quem estar no poder ou de seu espectro político-ideológico. Com base nessas discussões, o comportamento oportunista, quando mediado de forma cíclica, e este ciclo sendo balizado em função do calendário eleitoral, é tratado pela literatura como os Ciclos Políticos Orçamentários (Rogoff, 1990).

A observação *sine-qua-non* desse ciclo diz respeito ao gestor, quando no pleno exercício de seu mandato, canaliza esforços incentivados, sobretudo, pela sua permanência no poder, prestígio e poder de barganha, ainda que de encontro aos interesses sociais e coletivos (Niskanen, 1971), promovendo políticas econômicas expansionistas dos gastos públicos antes das eleições (Rose, 2006; Klein & Sakurai, 2015; Queiroz, 2015; Araújo *et al.*, 2020), tornando-se aparentemente mais competente (Rose, 2006; Klein & Sakurai, 2015) e até alterando a sistemáticas das transferências voluntárias (Araújo *et al.*, 2020), o que demonstra aptidão para uma espécie de gerenciamento da informação orçamentária por “atividades reais”, seja pela receita, seja pela despesa ou por ambas as partes.

Mesmo com a fixação do calendário eleitoral e as regras fiscais brasileiras vigentes proibindo nos últimos dois quadrimestres do mandato do Chefe do Executivo que o gestor contraia obrigações que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (Brasil, 2000), o gestor pode impulsionar seu orçamento naquele ano pode meio da utilização anormal de restos a pagar.

Adotar práticas gerenciadas de *carry-over* do tipo restos a pagar, sejam eles processados ou não, assemelha-se em todos os aspectos aos *accruals* discricionários dos modelos de gerenciamento de resultados da área empresarial, que esta pesquisa considera como *accruals* orçamentários.

Apesar disso, não se deve deixar esquecer que o eleitor mais conservador pode punir o gestor por sua elevação sistemática, sobretudo quando provocar o *déficit* (Peltzman, 1992), o que seria contornado, caso o gestor pudesse lançar mão de reservas orçamentárias e financeiras de anos anteriores, fazendo uso de *carry-over*, categorizado pela legislação brasileira como restos a pagar e o que este trabalho está considerando como *accruals* orçamentário. Além disso, os anos eleitorais são “suspeitos” para manipulação das despesas (Brender & Drazen, 2005), sendo a utilização desse tipo de manobra propenso a ser utilizado, dado que esta ocorre, a rigor, sem alterar as despesas gerais e/ou incorrer em *déficit*.

Com isso, o gestor mais astuto pode fazer uso de carregamentos orçamentários do tipo restos a pagar, imediatamente ao ano que antecede às eleições, de forma anormal, e utilizá-los em momento futuro, oportunamente no ano eleitoral, já que neste a legislação fiscal estabelece certas proibições. Diante dessas discussões, levantou-se a seguinte hipótese de pesquisa:

**H1: O ano pré-eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários.**

Adicionalmente, desenhando o efetivo ciclo eleitoral orçamentário de aceleração e posterior reversão, em amplitudes significativas, o gestor público reverte os restos a pagar inscritos anteriormente, sem ir de encontro às proibições estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), utilizando-as efetivamente no curso do ano eleitoral (sobretudo nos dez primeiros meses que antecedem às eleições) para promover-se mais competente do que o que de fato é, aumentando suas chances de reeleição (Rose, 2006; Klein & Sakurai, 2015), tendo em vista a assimetria informacional entre eleitor e governante, uma vez que este tem a sua disposição todo o seu orçamento anual do ano eleitoral, mais os restos a pagar carreados do ano pré-eleitoral para serem utilizados a favor da sua imagem e de sua gestão, sendo que o eleitor mediano, além de desconhecer este último, tem memória recente, dada miopia política, tenderá a tomar sua decisão de voto com base no comportamento mais recente do governante. Com base nessas premissas, levantou-se a seguinte hipótese de pesquisa:

**H2: O ano eleitoral influencia negativamente os *accruals* orçamentários discricionários.**

Por vezes, as pesquisas que abordaram os ciclos eleitorais ignoram os efeitos das limitações de prazo ao oportunismo fiscal (Klein & Sakurai, 2015), ou seja, desprezaram que os gestores podem adotar estratégias diferentes, a depender do mandato em que estão, se primeiro ou segundo. Assim, nem todos os titulares são elegíveis para concorrerem à reeleição e, para além disso, nem todos buscam a reeleição. Assim, diante das limitações impostas pela legislação, o gestor teria mais incentivos para se engajar nessas práticas oportunistas em seu primeiro mandato, haja vista que, no segundo, ele não terá mais benefícios particulares.

Em geral, os eleitores buscam reeleger apenas os titulares considerados bons, o que acaba sendo um incentivo para os gestores se esforçarem para convencer o eleitorado de que ele é “bom” e está apto para seu voto (Alt, Mesquita & Rose, 2011). Diante disto, os gestores estão mais inclinados a adotar manipulações no primeiro mandato, seja por meio da manipulação das receitas, reduzindo-as, seja alterando a composição dos gastos e na busca de não incorrer em *déficits* para não afugentar o eleitor conservador (Klein & Sakurai, 2015), pois há chances de reeleição. Para ancorar tal manipulação, projetando uma imagem de gestor eficiente, ele também pode estar se utilizando de carreamentos orçamentários levando-os oportunamente para sua efetivação no ano eleitoral.

Além disso, os gestores se preocupam mais com sua reputação se forem elegíveis para concorrer a um segundo mandato (Besley & Case, 1995). Dessa forma, evidências demonstram que os gestores ingressam em estratégias mais inclinadas às manipulações quando estão em primeiro mandato, quando ainda há chances de reeleição, tendo em vista a possibilidade de estender-se no poder (Besley & Case, 1995; List & Sturm, 2006; Alt *et al.*, 2011), até porque os eleitores tendem a premiar os gestores que sinalizarem competência (Alt *et al.*, 2011). Nesse sentido, os gestores também estariam desencorajados a adotar as práticas de gerenciamento de resultados orçamentários discutidos nesse trabalho. Com base nisso, traçou-se a terceira hipótese dessa pesquisa.

**H3: O primeiro mandato eleitoral influencia positivamente os *accruals* discricionários.**

## 2.5 TEORIAS CORRELATAS AO TEMA DA TESE

Para além das discussões empíricas que conduzem às hipóteses e a tese defendida neste trabalho, que foram apresentadas na seção anterior, esta pesquisa também ancora sua defesa em aspectos teóricos relacionados às restrições de recursos (Teoria das Restrições Financeiras), à assimetria informacional (Teoria da Agência), o cenário no qual o mandatário pode ser incentivado a se legitimar (Teoria da Legitimidade) de modo a adotar técnicas oportunistas (Teoria do Gerenciamento de Impressão) para sinalizar sua competência (Teoria da Sinalização), de forma cíclica, motivado pelo calendário eleitoral (Teoria dos Ciclos Políticos). Cada uma dessas teorias e sua conexão com a discussão central desse trabalho é apresentada na sequência.

A Teoria das Restrições de Recursos Financeiros preconiza que a inclinação do poder de investimento de uma entidade estará sensível ao seu fluxo de caixa gerado (Fazzari, Hubbard & Petersen, 1988). Como se sabe, a margem do orçamento público é delimitada pela capacidade de geração de receitas do ente federativo. Nesse sentido, o gestor, dentre tantos outros fatores limítrofes, poderá ter restrições do ponto de vista financeiro e orçamentário, mas sobretudo financeiro, o que o motivaria a buscar possibilidades de ampliar seu campo de atuação, podendo adotar técnicas de gerenciamento orçamentário.

Além disso, como os custos de novas fontes de recursos por financiamentos externos (como operações de crédito) são maiores que os custos de financiamentos internos – pela modernização da tributação (Fazzari, Hubbard & Petersen, 1988) e, ainda, no caso governamental, podem não ter a devida autorização ou facilidade de trânsito legislativo, os gestores podem buscar criar estratégias de contenção de gastos, bem como de priorização desses gastos, com vistas a potencializar seus investimentos desejados. Alternativamente, amplificando seu orçamento disponível, o carreamento de dotações entre exercícios, ainda que seja sem suficiente lastro financeiro, pode contornar as restrições de recursos.

Adicionalmente, a teoria da agência assevera que as relações contratuais (entre o agente e o principal) buscam maximizar sua utilidade, existindo, portanto, razões para acreditar que o agente não atuará sempre com uma conduta aderente aos interesses do principal (Jensen & Meckling, 1976), passando a agir de acordo com interesses particulares em detrimento dos coletivos. Ademais, sabendo a iminente da assimetria informacional entre o a agente e o principal, na qual aquele detém mais informações que este (Akerlof, 1970), o gestor (agente) pode alterar a percepção dos usuários sobre o desempenho econômico da entidade (Healy & Wahlen, 1999). Nesse sentido, o mandatário (agente), detentor de maiores informações e, ainda, sabendo da assimetria existente, pode buscar mecanismos para alterar a percepção do eleitorado (principal) na tentativa de influenciá-los valendo-se da possibilidade de reservas intencionais de dotações orçamentárias vigentes a serem utilizadas oportunamente em exercícios subsequentes, por meio da inscrição em restos a pagar.

Ainda nessa perspectiva, de acordo com a teoria da legitimidade, o gestor precisa honrar com requisitos mínimos obrigatórios existentes em uma espécie de contrato social, no qual muitas vezes vale-se das informações contábeis para verificabilidade do cumprimento dos termos contratuais e garantia da legitimidade (Dowling & Pfeffer, 1975; Deegan & Rankin, 1996). Nesse sentido, a aprovação do gestor público pelo eleitorado perpassa pelo processo de realização das políticas públicas traçadas e planejadas, notadamente pelo processo de execução das despesas públicas. Ainda, sob a perspectiva da assimetria informacional, o gestor pode alterar a percepção do eleitor sobre o desempenho e competência do gestor, da forma que é desejada pelo eleitor, mesmo que não completamente realista, alterando as informações contábeis, conforme preconiza a teoria do gerenciamento de impressão (Mohamed, Gardner & Paolillo, 1999).

Invariavelmente, a alteração da percepção e gerenciamento de impressão ocorre mediante incentivos. No caso do gestor público, este é motivado pela sua permanência no poder ou continuidade de seu partido político, sendo que para isso ele precisa lançar sinalizações positivas e discricionárias ao eleitorado nas proximidades da eleição para conquistar seu eleitorado. Isso porque a teoria da sinalização (Spence, 1973) assevera que quanto maior o volume de divulgações voluntárias, melhor o desempenho da organização. Nesse sentido, caso o gestor passe a divulgar maiores ações, projetos e inaugurações governamentais, mais ele estará sinalizando a seu eleitorado o bom desempenho de sua gestão e, portanto, sua competência administrativa, o que pode conquistar ou influenciar o eleitor em sua decisão de voto. Diante disto, ao buscar legitimar-se perante o eleitorado, no período pré-eleitoral, de campanha eleitoral e/ou de seu mandato, o gestor pode valer-se de gerenciamento orçamentário por meio dos restos a pagar, de modo a lançar-se mais produtivo naquele período, aumentando suas chances de convencimento da base eleitoral.

Com isso, ao fazer uso dessas técnicas de forma sistematizada, projetando uma imagem proba melhor do que o que de fato é, por meio de técnicas de gerenciamento de impressão, ponderadas pelo calendário eleitoral, o gestor ingressa em uma órbita definida pela teoria dos ciclos políticos eleitorais, por interesses particulares e em detrimento dos interesses sociais e coletivos (Downs, 1957; Nordhaus, 1975; Rogoff, 1990). Nesse sentido, o gestor aumenta os gastos (Peltzman, 1992; Alesina, Perotti & Tavares, 1998), evita *déficits* (Brender, 2003; Brender & Drazen, 2005), altera a estrutura de gastos (Drazen & Eslava, 2005; Kneebone & McKenzie, 2001; Queiroz, 2015) e até mesmo influencia nas transferências governamentais voluntárias (Araújo et al, 2020), sempre de forma cíclica e de olho no pleito eleitoral.

Exatamente esse comportamento oportunista do gestor público, em que se baseia a defesa neste trabalho, ancora na admissibilidade do mandatário ser reconduzido ao cargo, de modo que o político adote tais técnicas de legitimação, gerenciamento de impressão e sinalizações no momento mais próximo ao pleito eleitoral, utilizando-se de carregamentos orçamentários a serem utilizados fortemente e oportunamente neste período. Com isso, o gestor pode ordenar e alterar a estrutura orçamentária de receitas e despesas, manipulando a inscrição e execução de restos a pagar de forma discricionária, dada a assimetria informacional, de modo a lhe favorecer nesse processo de parecer ser melhor do que o que de fato é e convencer seu eleitorado da continuidade de sua gestão, revertendo-os oportunamente no período que antecede as eleições.

Esse é o cenário teórico desta tese.

### 3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

#### 3.1 AMOSTRA E PERÍODO DE OBSERVAÇÕES

No que diz respeito à escolha da amostra, esta resultou nos municípios brasileiros, mediante as seguintes justificativas: os governos descentralizados ou locais (no caso brasileiro, tido pela gestão municipal) são os mais próximos da população, sendo esta proximidade de maior incentivo para oportunismo gerencial, uma vez que há maior admissibilidade de recondução do gestor por convencimento direto. Assim sendo, esta pesquisa tem como população o universo de 5.570 municípios (IBGE, 2021).

No tocante ao processo de coleta de dados, esbarrou-se em algumas situações, as quais estão descritas na sequência:

- a) Municípios que, em algum exercício, não declararam dados referentes aos Restos a Pagar;
- b) Municípios que, mesmo declarando dados em restos a pagar, os declararam com algum tipo de inconsistência no referido ano, como baixas (sejam elas por cancelamento ou pagamento) superiores aos valores inscritos, o que é inaplicável do ponto de vista da concepção dos restos a pagar;
- c) Municípios que se omitiram em declarar dados referentes às demais variáveis orçamentárias utilizadas neste estudo ou as declararam com inconsistências.

Diante dessas situações, os municípios não foram totalmente excluídos da amostra; cada um deles foi excluído da amostra somente no ano em que apresentou tal(is) situação(ões), permanecendo-os nos demais exercícios do tempo amostral, perfazendo um painel desbalanceado. A Tabela 1 detalha a seleção da amostra utilizada nesta pesquisa.

Tabela 1 Seleção da Amostra (balanceada e não balanceada)

<b>Detalhamento da Seleção da Amostra</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>
Municípios com dados declarados de Restos a Pagar (A)	4.052	3.930	4.273	5.235	5.229	4.264	26.983
Exclusão de Municípios com algum tipo de problema nos dados declarados de Restos a Pagar (B)	93	119	60	84	109	118	583
Municípios com dados consistentes em Restos a Pagar (C = A - B)	3.959	3.811	4.213	5.151	5.120	4.146	26.400
Percentual Observado ( $D = [C / 5.570] \times 100$ )	71,1%	68,4%	75,6%	92,5%	91,9%	74,4%	79,0%
Exclusão de Municípios com problemas nos dados declarados nas demais informações orçamentárias (E)	697	717	1.135	1.709	1.108	277	5.643
<b>Amostra da pesquisa para o modelo não balanceado (F = C - E)</b>	<b>3.262</b>	<b>3.094</b>	<b>3.078</b>	<b>3.442</b>	<b>4.012</b>	<b>3.869</b>	<b>20.757</b>
<b>Percentual observado (G = [ F / 5.570] x 100)</b>	<b>58,6%</b>	<b>55,5%</b>	<b>55,3%</b>	<b>61,8%</b>	<b>72,0%</b>	<b>69,5%</b>	<b>62,1%</b>
Exclusão de Municípios para balanceamento (H)	1.440	1.272	1.256	1.620	2.190	2.047	9.825
<b>Amostra da pesquisa para o modelo balanceado (I = F - H)</b>	<b>1.822</b>	<b>1.822</b>	<b>1.822</b>	<b>1.822</b>	<b>1.822</b>	<b>1.822</b>	<b>10.932</b>
<b>Percentual observado no modelo balanceado (J = [ I / 5.570] x 100)</b>	<b>32,7%</b>	<b>32,7%</b>	<b>32,7%</b>	<b>32,7%</b>	<b>32,7%</b>	<b>32,7%</b>	<b>32,7%</b>

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2021).

A Tabela 1 apresenta que o estudo contemplou um campo amostral de 20.757 observações, resultando em 62,1% do universo no período amostral, considerando as observações desbalanceadas. Quando balanceadas, considerando apenas os municípios que apresentaram todos os dados e em todos os exercícios observados, chegou-se a um total de 1.822 municípios, o que resultou em 10.932 observações, compreendendo 32,7% do universo no período amostral.

Buscando dar respaldo aos resultados produzidos nesta pesquisa, buscou-se verificar a estratificação dos dados da amostra por Estado. A Tabela 2 demonstra essa distribuição.



Tabela 2 Estratificação da amostra (balanceada e não balanceada) por Estados brasileiros

Estado	Quantidade de Municípios no Estado	Campo Observacional	Desbalanceado		Balanceado	
			Observações	Percentual	Observações	Percentual
Acre	22	132	69	52,3%	30	22,7%
Alagoas	102	612	136	22,2%	36	5,9%
Amazonas	62	372	68	18,3%	24	6,5%
Amapá	16	96	10	10,4%	6	6,3%
Bahia	417	2502	1574	62,9%	582	23,3%
Ceará	184	1104	773	70,0%	546	49,5%
Distrito Federal	1	6	0	0,0%	0	0,0%
Espírito Santo	78	468	281	60,0%	156	33,3%
Goiás	246	1476	641	43,4%	264	17,9%
Maranhão	217	1302	338	26,0%	78	6,0%
Minas Gerais	853	5118	3634	71,0%	1944	38,0%
Mato Grosso do Sul	79	474	370	78,1%	192	40,5%
Mato Grosso	141	846	500	59,1%	252	29,8%
Pará	144	864	236	27,3%	66	7,6%
Paraíba	223	1338	1002	74,9%	510	38,1%
Pernambuco	185	1110	1015	91,4%	792	71,4%
Piauí	224	1344	382	28,4%	36	2,7%
Paraná	399	2394	1810	75,6%	918	38,3%
Rio de Janeiro	92	552	307	55,6%	138	25,0%
Rio Grande do Norte	167	1002	352	35,1%	96	9,6%
Roraima	52	312	233	74,7%	132	42,3%
Roraima	15	90	31	34,4%	0	0,0%
Rio Grande do Sul	497	2982	2297	77,0%	1380	46,3%
Santa Catarina	295	1770	1228	69,4%	630	35,6%
Sergipe	75	450	357	79,3%	204	45,3%
São Paulo	645	3870	2983	77,1%	1890	48,8%
Tocantins	139	834	130	15,6%	30	3,6%
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>33.420</b>	<b>20.757</b>	<b>62,1%</b>	<b>10.932</b>	<b>32,7%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Com o processo de distribuição da amostra, observa-se que, com os dados desbalanceados, uma parcela significativa da amostra apresentou campo amostral por estado superior a 62%, chegando a 91% no caso do estado de Pernambuco. Outrossim, apenas 6 estados apresentaram abrangência inferior a 30% dos municípios do respectivo estado. Apesar disso, a amostra como um todo apresentou abrangência em todos os estados federativos do Brasil com os dados desbalanceados. Já com os dados balanceados, o único estado não presente na amostra foi o estado de Roraima.

No que se refere ao período, este correspondeu aos exercícios financeiros de 2015 a 2020, totalizando seis exercícios. É imperioso destacar que o período em questão contempla exatamente o momento em que passou a vigorar plenamente e em todo o território nacional o portal da transparência, tendo em vista que a Lei Complementar nº. 131 (Brasil, 2009), embora editada em 2009, estabeleceu carência de 04 anos para adoção em todos os municípios da

federação. Assim, o pleito de 2016 foi a primeira eleição municipal em que todos os municípios deveriam estar plenamente com seus portais em funcionamento, permitindo com que os eleitores pudessem utilizar mais fortemente as informações governamentais para subsidiar sua tomada de decisão no processo democrático. Isto é importante porque quanto mais transparência neste processo, maior é a probabilidade que eleitores assimilem as características do gestor pretenso à recondução do cargo sem custos, ou seja, independente de sinalização (Gonzalez, 2002; Shi & Svensson, 2006). Tal comportamento, por seu turno, reduz a magnitude dos ciclos orçamentários (Shi & Svensson, 2006; Akhmedov & Zhuravskaya, 2004). Assim, ao observar a presença do ciclo eleitoral, mesmo diante de um cenário de intensificação da transparência, reforça-se ainda mais a intencionalidade do gestor na manipulação de tais informações.

Além disso, dados orçamentários anteriores a 2015, especificamente no tocante à disposição do nível de informação dos restos a pagar, em termos de inscrição, execução e cancelamento, segregados em processados e não processados, bem como restos a pagar do exercício e dos anteriores, assim como os declarados por meio do Anexo 07 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), não são facilmente disponíveis ou coletáveis em escala, visto que a plataforma da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) – passou a recepcionar os dados com esse nível de detalhamento, a partir do exercício financeiro de 2015 (STN, 2014). Diante disto, casando com a transparência das informações, a coleta de dados também foi motivada por conveniência.

## 3.2 VARIÁVEIS UTILIZADAS E MODELOS ECONOMETRICOS

### 3.2.1 Intuição Conceitual e Dedutiva dos *Accruals* Orçamentários Discricionários

Os atributos de qualidade da informação contábil e, sobretudo, gerenciamento de resultados partem da própria composição do resultado contábil reportado, apresentando os *accruals* como componentes suplementares aos fluxos de caixa, decorrentes de escolhas contábeis para melhor reporte dos resultados da entidade, conforme apresentado na Equação 1.

$$E_{it} = FC_{it} + TA_{it}$$

Equação 01

Em que,

- $E_{it}$  corresponde ao resultado contábil da entidade  $i$  no período  $t$ ;
- $FC_{it}$  corresponde ao fluxo de caixa gerado pela entidade  $i$  no período  $t$ ;
- $TA_{it}$  corresponde aos *accruals* totais da entidade  $i$  no período  $t$ .

A peculiaridade dessa discussão consiste em explorar que a qualidade da informação contábil passa a ser prejudicada por excessos decorrentes da arbitrariedade das escolhas contábeis, por meio dos *accruals*, o que caracteriza uma manipulação dos resultados pelos gestores (Paulo & Mota, 2019), distanciando a informação contábil reportada da realidade efetiva da entidade. Embora não se trate de aspectos relacionados à fraude ou atos ilícitos, o gerenciamento de resultados reduz a potencialidade primordial da informação contábil, que consiste em prover os usuários de informações confiáveis e relevantes, tornando-se, portanto, úteis para o processo decisório (Paulo, 2007).

Por definição, os *accruals* correspondem às diferenças temporais no reconhecimento de receitas e despesas, impactando em diferenças do regime de competência para o regime de caixa (Martinez, 2001). Na verificação dos *accruals*, a literatura segregava-os em discricionários e não discricionários, sendo o gerenciamento de resultados associado à discricionariedade do gestor (Healy, 1985; Paulo, 2007; Dechow, Ge & Scharand, 2010). Em que pese os *accruals* possam ser revertidos no futuro, a informação tardia chegada aos usuários prejudica o processo de tomada de decisão, reduzindo a confiabilidade e a relevância da informação, e, por consequência, sua potencialidade de utilidade. Com base nisso, a Equação 2 apresenta os aspectos ontológicos das estimativas de *accruals*.

$$TA_{it} = NA_{it} + DA_{it}$$

Equação 02

Em que,

- $TA_{it}$  corresponde aos *accruals* totais da entidade  $i$  no período  $t$ ;
- $NA$  corresponde aos *accruals* não discricionários da entidade  $i$  no período  $t$ ;
- $DA$  corresponde aos *accruals* discricionários da entidade  $i$  no período  $t$ .

Trazendo a discussão para o escopo governamental, o Princípio da Anualidade do orçamento público requer que receitas e despesas sejam estimadas e realizadas dentro de um exercício

financeiro, podendo o resultado orçamentário governamental ser mensurado conforme descrito na Equação 03.

$$RO_{it} = RA_{it} + DE_{it} \quad \text{Equação 03}$$

Em que,

- $RO_{it}$  corresponde ao resultado orçamentário do governo  $i$  no período  $t$ ;
- $RA_{it}$  corresponde à receita arrecadada do governo  $i$  no período  $t$ ;
- $DE_{it}$  corresponde à despesa empenhada do governo  $i$  no período  $t$ .

Como as receitas arrecadadas são reconhecidas no orçamento pelo regime de caixa, não há o que se falar em *accruals* de receitas, portanto não há muitas chances de gerenciá-las neste aspecto. Todavia, admite-se que as despesas empenhadas e não executadas integralmente possam ser transferidas para o exercício subsequente, via restos a pagar (Brasil, 1964), caracterizando um tipo de *accruals* orçamentário. Com base nisso, a despesa governamental pode ser escrita como demonstrada na Equação 04.

$$DE_{it} = DEP_{it} + RP_{it} \quad \text{Equação 04}$$

Em que,

- $DE_{it}$  corresponde à despesa empenhada do governo  $i$  no período  $t$ ;
- $DEP_{it}$  corresponde aos pagamentos realizados pelo governo  $i$  no período  $t$ ;
- $RP_{it}$  corresponde aos restos a pagar do governo  $i$  no período  $t$ .

No ano subsequente, os restos a pagar podem ser executados, independente do orçamento vindouro, mediante sua liquidação e/ou pagamento. Em que pese a Lei 4.320/1964 não proibir a reinscrição desses restos a pagar (ou seja, não há impedimentos legais que limitem as despesas do exercício  $x$  possam ser transportadas para períodos  $x+1$ ,  $x+2$ , ...  $x+n$ ), essa janela pode ensejar a prática de transporte dessa despesa de forma desordenada e/ou sob a discricionariedade do gestor, sem necessariamente existir demanda por esta despesa, caracterizando uma espécie de gerenciamento da gestão orçamentária, como discutido no capítulo 2 deste trabalho. É importante destacar que há restos a pagar que decorrem do fluxo normal das operações do ente governamental e, portanto, sua execução é obrigatória; e, os discricionários, que não surgem das atividades normais do ente, mas em função de alguma motivação específica, instante em que sua execução não seria necessariamente obrigatória. Com

base nessas premissas, possibilitou-se categorizá-los em restos a pagar discricionários e não discricionários, assemelhando-se a *accruals* orçamentários discricionários e não discricionários, conforme escritos na Equação 5.

$$TOA_{it} = NOA_{it} + DOA_{it} \quad \text{Equação 05}$$

Em que,

- $TOA_{it}$  corresponde aos *accruals* orçamentários totais do governo  $i$  no período  $t$ , captados por meio dos restos a pagar total;
- $NOA$  corresponde aos *accruals* orçamentários não discricionários do governo  $i$  no período  $t$ , captados por meio dos restos a pagar não discricionários;
- $DOA$  corresponde aos *accruals* orçamentários discricionários do governo  $i$  no período  $t$ , captados por meio dos restos a pagar discricionários.

Esse transporte de despesas para exercícios subsequentes ( $x+n$ ) de forma anormal, que este trabalho está denominando de gerenciamento de resultados orçamentários, causa a falsa impressão acerca do desempenho da gestão no ano  $x$  em relação ao todo ou a determinadas funções de governo, além de permitir acomodações de despesas no ano  $x+n$  sem estar expresso no orçamento  $x+n$ , deturpando a capacidade perceptiva dos usuários da Contabilidade, como preconiza a Teoria do Gerenciamento de Impressão.

Mesmo que tais valores sejam expurgados em exercícios futuros, pelo seu cancelamento, a informação chega tardia aos usuários, intempestiva, falseando a qualidade dessa informação contábil-orçamentária e o processo de transparência pública (Aquino & Azevedo, 2017; Rakhman & Wijayana, 2019), tornando o orçamento público um mero processo de *compliance* (Rezende & Cunha, 2013). Com base nisso, a Equação 6 apresenta os aspectos intuitivos das estimativas de *accruals* orçamentários.

$$TOA_{it} = \left[ \frac{RP_{it}^{t+1} - (PagRP_{it}^{t-1} + CanRP_{it}^{t-1})}{DespTot_{it}} \right] \quad \text{Equação 06}$$

Em que,

- $TOA_{it}$  corresponde aos *accruals* orçamentários totais do governo  $i$  no período  $t$ ;
- $RP_{it}$  corresponde aos restos a pagar do governo  $i$  apurados ao final do período período  $t$  a serem inscritos no período  $t+1$ ;
- $PagRP_{it}$  corresponde pagamento dos restos a pagar realizados no período  $t$  do governo  $i$ ;

- $CanCRP_{it}$  corresponde ao cancelamento dos restos a pagar realizados no período  $t$  do governo  $i$ ;
- $DespTot_{it}$  corresponde à despesa total prevista do governo  $i$  e no período  $t$ .

Mensurar o gerenciamento de resultados em sua totalidade é o primeiro passo para identificar o quanto deste é discricionário e quanto é não discricionário, sendo aquele o efetivo gerenciamento de resultados que impacta na qualidade da informação contábil, e que a literatura discute suas vertentes de medições, incentivos e efeitos, dado o oportunismo gerencial. Para captá-lo, a próxima seção irá discutir e apresentar o modelo proposto por esta tese.

### 3.2.2 Estimador para o Gerenciamento de Resultados Orçamentários

Inevitavelmente, para discutir qualidade da informação contábil no setor governamental é necessário se valer dos modelos empíricos que já são consolidados pelas pesquisas acadêmicas no âmbito empresarial. Assim como ocorre neste, a principal discussão consiste na identificação dos *accruals* discricionários, pois além de representarem o efetivo gerenciamento de resultados, são variáveis latentes e precisam ser estimadas. Contudo, como os *accruals* totais são identificáveis e mensuráveis, os modelos buscam especificar variáveis e/ou *proxies* que captem os *accruals* não discricionários, e destes possam ser estimados os discricionários, como especificado na Equação 7.

$$TOA_{it} = \alpha + \beta_n(PART)_{it} + \sum_{k=1}^k \gamma_k X_{kt} + \varepsilon \quad \text{Equação 07}$$

Em que,

- $TOA_{it}$  corresponde aos *accruals* orçamentários totais da entidade  $i$  no período  $t$ ;
- $PART_{it}$  corresponde ao conjunto de variáveis particionadas que capturam os fatores que presumidamente motivam o gerenciamento dos *accruals* da entidade  $i$  no período  $t$ ;
- $X_{kt}$  corresponde ao conjunto de fatores  $k$  que influenciam o comportamento dos *accruals* da entidade no período  $t$ .

Com base nisso, o Quadro 2 apresenta uma síntese das variáveis/*proxies* que são utilizadas nos principais modelos que captam ou influenciam o gerenciamento de resultados no segmento empresarial e que esta pesquisa analisou e adequou para utilização no modelo utilizado na

área governamental. A última coluna, por sua vez, assinala a decisão de utilizar (DU) a variável nesta pesquisa, sendo assinalado sim (S) quando a decisão for utilizar.

Quadro 2 Variáveis/Proxies associadas aos *accruals* não discricionários em modelos empresariais

	<b>Varável/proxy Utilizada</b>	<b>Fonte</b>	<b>DU</b>
(a)	<i>Accruals</i> defasados ( <i>t-1</i> )	Dechow et al (2003); Pae (2005); Paulo (2007).	S
(b)	Ativo Diferido	Jones (1991); Jones Modificado (1995); Kang & Sivaramakrishan (1995); Dechow et al (2003); Pae (2005); Paulo (2007).	N/A
(c)	Ativo Imobilizado	Jones (1991); Jones Modificado (1995); Kang & Sivaramakrishan (1995); Dechow et al (2003); Pae (2005); Paulo (2007).	N/A
(d)	Ativo Total (ponderação)	Healy (1985); Jones (1991); Jones Modificado (1995).	N
(e)	Ativos totais defasados em <i>t-1</i> ou <i>t-2</i> (ponderação)	Healy (1985); DeAngelo (1986); Dechow & Sloan (1991); Jones (1991); Jones Modificado (1995); Kang & Sivaramakrishan (1995); Peasnell et al (2000); Dechow et al (2003); Pae (2005); Paulo (2007).	N
(f)	Contas a Pagar Curto Prazo	Kang & Sivaramakrishan (1995).	S
(g)	Contas a Receber/Clientes	Kang & Sivaramakrishan (1995).	N
(h)	Comportamento anormal dos custos de produção	Paulo (2007).	N/A
(i)	Comportamento anormal das despesas operacionais	Paulo (2007).	S
(j)	Comportamento anormal dos fluxos de caixa	Paulo (2007).	N
(k)	Crescimento das Vendas	Dechow et al (2003).	N/A
(l)	Custos e Despesas Operacionais	Kang & Sivaramakrishan (1995); Paulo (2007).	N/A
(m)	Depreciação e Amortização	Kang & Sivaramakrishan (1995).	N/A
(n)	Despesas Antecipadas	Kang & Sivaramakrishan (1995).	N/A
(o)	Estoques	Kang & Sivaramakrishan (1995).	N
(p)	Fluxo de Caixa Operacional corrente	Pae (2005); Paulo (2007).	N
(q)	Fluxo de Caixa Operacional defasado ( <i>t-1</i> )	Pae (2005).	N
(r)	Receita Líquida	Kang & Sivaramakrishan (1995); Peasnell et al (2000); Paulo (2007).	S
(s)	Resultado Contábil corrente	Paulo (2007).	N
(t)	Varição das Receitas Líquidas	Jones (1991); Jones Modificado (1995); Dechow et al (2003); Pae (2005).	S
(u)	Varição no Contas a Pagar	Peasnell et al (2000).	S
(v)	Varição no Contas a Receber	Jones Modificado (1995); Peasnell et al (2000); Dechow et al (2003).	N
(w)	Varição nos Estoques	Peasnell et al (2000).	N
(x)	Varição no Lucro Líquido	Paulo (2007).	N
(y)	Varição negativa no Lucro Líquido ( <i>dummy</i> )	Paulo (2007)	N

**Legendas:**

DU – Decisão de Utilizar nesta pesquisa;

S – Sim é possível;

N – Não;

N/A – Não se Aplica/Adequa.

**Fonte:** Elaborado e Compilado pelo Autor (2021).

Como demonstrado no Quadro 2, a literatura busca captar os *accruals* não discricionários pelo efeito intrínseco do regime de competência, especificando no modelo variáveis que apresentam alto grau de estimativas contábeis, especificamente àquelas que requerem escolhas contábeis em sua mensuração, as chamadas variáveis particionadas. Para além dessa pesquisa não adotar a métrica do regime de competência para estimar o gerenciamento de resultados, algumas das variáveis/*proxies* apresentadas no Quadro 2 não serão consideradas neste estudo pelas seguintes razões:

- i. Diante da recente implantação das normas patrimoniais no setor governamental, não se dispõe ainda de dados consistentes ao longo tempo e, em muitos casos, ainda constam em fase de implantação por vários entes governamentais ou mesmo não se adequam ao aspecto governamental. Essas variáveis foram assinaladas como ‘não se aplica/adequa’ (N/A); e,
- ii. Algumas variáveis, embora estejam dispostas nas informações governamentais, em nada fazem sentido com a discussão apresentada nessa pesquisa ou já está contemplada em outra variável, dado o aspecto orçamentário governamental. Essas variáveis foram identificadas como ‘não’ (N).

As variáveis assinaladas como ‘sim, é possível’ (S) serão consideradas e adaptadas ao aspecto governamental na estimação dos restos a pagar discricionários nesta pesquisa e que se passa a discutir a partir de agora.

O Contas a Pagar (f) a curto prazo corresponde aos restos a pagar no orçamento governamental, ou maior parte dele. Além disso, uma variação no contas a pagar (q) corresponderia efetivamente à variação na inscrição dos restos a pagar. Os investimentos públicos são, em essência, executados via restos a pagar (Alves, 2011; Almeida, 2013; Aquino & Azevedo, 2017), sendo, portanto, normais, quando em um exercício há crescimento na despesa com investimentos e, conseqüentemente, maior inscrição nos restos a pagar. Rakhman e Wijayana (2019) revelaram que a alta proporção de despesas com capital no orçamento público reduz a qualidade dos relatórios financeiros. Além disso, no modelo de Paulo (2007) é utilizado o comportamento anormal das despesas operacionais (*i*) para captar os *accruals* totais. Assim, elevações nos restos a pagar que não sejam oriundas de investimentos podem assinalar para discricionariedade do gestor em postergar pagamentos ou carregar a dotação para acomodações em orçamentos futuros. Diante disto, esta pesquisa utilizou a variação na despesa de capital para captar os *accruals* não discricionários do gestor.



O Quadro 2 também demonstra que os modelos consideram que a manipulação contábil está imersa ao reconhecimento de receitas ( $r$  e  $t$ ), seja elevando os *accruals* correntes, seja revertendo as estimativas realizadas em exercícios anteriores. Em que pese não haja essa possibilidade no âmbito governamental, a inscrição dos restos a pagar pode depender da disponibilidade de recursos, sendo a dificuldade em harmonizar o ciclo financeiro um caminho natural o atraso das despesas (Lienert & Sarraf, 2001; Flynn & Pessoa, 2014) e, portanto, impulsiona as inscrições em restos a pagar e, em havendo maior disponibilidade de recursos, a inscrição em restos a pagar correria pela discricionariedade do gestor, que seria motivado a tão somente ter maior disponibilidade de caixa no final do exercício (Irwin, 2012). Com base nisso, essa pesquisa considera a variação na receita corrente como outro componente para captar os *accruals* não discricionários do gestor.

Em paralelo a isto, um precário sistema de governança na cobrança dos tributos locais, atrelado a um orçamento irrealista, pode desequilibrar, mais ainda, o ciclo financeiro e postergar a efetivação de despesas governamentais (Flynn & Pessoa, 2014), o que encorparia os restos a pagar. Nessa perspectiva, esta pesquisa levou ao modelo a proporção da receita tributária arrecadada em relação ao valor planejado, assim como o desempenho total da arrecadação como elementos que justificam o *carry-over* das despesas entre exercícios.

De outro modo, governos que dispõem de recursos mais volumosos e, portanto, mais fiscalizados pela população e órgãos de controle, apresentam melhoria na qualidade dos relatórios financeiros reportados (Rakhman & Wijayana, 2019), o que preconiza que os *carry-over* utilizados não estão associados à discricionariedade do gestor. Por este ângulo, busca-se captar o comportamento normal do gestor pelo montante de recursos empenhados, o que sinalizaria para possibilidade de *accruals* não discricionários.

Outrossim, os modelos também consideram o *lag* dos *accruals* ( $a$ ) como elemento que influencia na tendência dos *accruals*, assim como as reversões das estimativas passadas. Em relação às reversões, a Equação 6 já contempla no próprio cálculo dos *accruals* totais, porém o padrão dos *accruals* do exercício anterior pode ser um bom indicativo das estimativas correntes, pois sendo observado comportamento diferente desse nível, seria um indicativo para um aspecto discricionário do gestor. Com base nisso, a proporção dos restos a pagar atual ao volume dos restos a pagar do exercício anterior pode indicar o padrão de restos a pagar adotados pela gestão, o que caracterizaria a não discricionariedade do gestor, motivo pelo qual essa variável também foi considerada no modelo.

Diante de todas as discussões apresentadas até aqui, a Equação 8 descreve o modelo de estimativa dos *accruals* orçamentários não discricionários que esta pesquisa propôs.

$$TOA_{it} = \alpha + \beta_1 \Delta DCap_{it} + \beta_2 RecProp_{it} + \beta_3 DAR_{it} + \gamma_1 \Delta RCORR_{it} + \gamma_2 TO_{it} + \gamma_3 RPANT_{it} + \varepsilon$$

Equação 08

Em que,

- $TOA_{it}$  corresponde aos *accruals* orçamentários totais do município  $i$  no período  $t$ , obtidos por meio da Equação 6 e ponderados pelo orçamento total no período  $t$ ;
- $\Delta DCap_{it}$  corresponde à variação da despesa de capital do município  $i$  no período  $t-1$  para o período  $t$ , ponderada pelo tamanho do orçamento do período  $t$ ;
- $RecProp_{it}$  corresponde ao desempenho da arrecadação dos recursos próprios, obtidos por meio da proporção da receita tributária arrecadada em relação à planejada do município  $i$  no período  $t$ .
- $DAR_{it}$  corresponde ao desempenho total da arrecadação em relação ao planejado do município  $i$  no período  $t$ ;
- $\Delta RCORR_{it}$  corresponde à variação da receita corrente líquida do município  $i$  no período  $t-1$  para o período  $t$ , ponderado pelo tamanho do orçamento do período  $t$ ;
- $TO_{it}$  corresponde ao tamanho do orçamento obtido por meio do logaritmo natural do total da despesa empenhada do município  $i$  no período  $t$ ;
- $RPANT_{it}$  corresponde ao logaritmo natural do total de restos a pagar oriundos do período  $t-1$ ;
- $\beta$  correspondem aos coeficientes das variáveis particionadas que capturam os fatores presumidamente que motivam o gerenciamento de resultados orçamentários do município;
- $\gamma$  correspondem aos coeficientes das variáveis que influenciam o comportamento dos *accruals* orçamentários discricionários do município.
- $\varepsilon$  corresponde ao erro da regressão, ou seja, fatores não especificados na regressão.

A literatura apresenta que os *accruals* discricionários é uma variável não observável diretamente e, portanto, necessitando de estimativas para sua concepção (Paulo, 2007), a partir da decomposição apresentada na Equação 5. Com base nisso, após o cálculo dos *accruals* orçamentários totais por meio da Equação 6 e considerando os estimadores  $\alpha$ ,  $\beta$  e  $\gamma$  podem ser calculados os *accruals não* discricionários com base na Equação 8, o que corresponde ao nível de gerenciamento de resultados orçamentários propostos nesta investigação.

O próprio erro ( $\varepsilon$ ) da regressão disposta na Equação 8 é considerado como *proxy* para o gerenciamento de resultados, assim como é feito com os *accruals* discricionários na maioria

dos modelos empresariais, motivo pelo qual também foi adotada esta estratégia nesta tese, ou seja, o erro da regressão é a *proxy* para o gerenciamento de resultados orçamentários.

A estimativa do gerenciamento de resultados orçamentários contempla o primeiro objetivo específico deste trabalho e é pré-requisito para o alcance dos demais objetivos, assim como do objetivo geral desta tese.

### 3.2.3 Estimadores para os Testes de Hipótese

Para o alcance do segundo objetivo específico, foi necessária a estimação de um novo modelo econométrico. Nele foram inseridas variáveis que captem os incentivos eleitorais relacionados aos gestores públicos brasileiros, discutidos nesta investigação, que são os casos de variáveis *dummies* para os anos eleitorais e pré-eleitorais dos pleitos pré-fixado das eleições democráticas municipais brasileira.

Além disso, o comportamento oportunista pode se desenvolver tanto para permanência do gestor no cargo, quanto pela continuidade de seu partido na gestão (Klein & Sakurai, 2015). Ambos os fatores, por seu turno, podem ser preponderantes na determinação da qualidade da informação contábil. Com base nessas premissas, o modelo buscou captar os anos eleitorais, assim como o mandato inicial do gestor, além do sucesso do gestor e de seu partido e, ainda, estabelecer interações dos anos eleitoral e pré-eleitoral com as características do mandato do gestor, sempre por meio de variáveis *dummies*.

Mediante as estimações dos modelos apresentados na Equação 08, o erro da regressão foi levado à Equação 09 junto com as variáveis que denotam o ciclo eleitoral para os testes de hipóteses propostos nesta pesquisa.

$$DOA_{it} = \beta_0 + \beta_1 E_t + \beta_2 PrE_t + \beta_3 Mand_{it} + \beta_4 [E * Mand]_{it} + \beta_5 [PrE * Mand]_{it} + \beta_6 Gest\_Rec_{it} + \varepsilon$$

*Equação 09*

Em que,

-  $DOA_{it}$  é o erro da regressão disposta na Equação 8 e corresponde aos *Accruals* Orçamentários Discricionários adotado pelo do município  $i$  no período  $t$ ;

- $E_t$  corresponde ao ano eleitoral, sendo uma variável *dummy* em que 1 assinala ao ano eleitoral e 0 para os demais;
- $PrE_t$  corresponde ao ano pré-eleitoral, sendo uma variável *dummy* em que 1 assinala ao ano que antecede às eleições e 0 para os demais;
- $Mand_{it}$  corresponde ao gestor em primeiro mandato, sendo uma variável *dummy* em que 1 assinala os quatro anos do primeiro mandato do gestor e 0 para os demais.
- $E * Mand_{it}$  corresponde a uma interação entre as variáveis, captando o gestor em primeiro mandato na posição do ano eleitoral;
- $PrE * Mand_{it}$  corresponde a uma interação entre as variáveis, captando o gestor em primeiro mandato na posição do ano imediatamente anterior ao das eleições;
- $Gest\_Rec_{it}$  corresponde ao gestor reconduzido ao cargo, sendo uma variável *dummy* em que 1 assinala os quatro primeiros anos de mandato do gestor reconduzido do gestor e 0 para os demais;

Em síntese, o quadro 3 resume as hipóteses de pesquisa que foram testadas, as variáveis observadas e o sinal esperado, de acordo com as discussões apresentadas neste e no capítulo 2.

**Quadro 3** Síntese das Hipóteses de Pesquisa

Hipótese	Descrição	Variável Observada/ Sinal Esperado
H1	O ano pré-eleitoral influencia positivamente os <i>accruals</i> orçamentários discricionários.	$PrE (+)$
H2	O ano eleitoral influencia negativamente os <i>accruals</i> orçamentários discricionários.	$E (-)$
H3	O primeiro mandato eleitoral influencia positivamente os <i>accruals</i> orçamentários discricionários.	$Mand (+)$ $E * Mand (-)$ $PrE * Mand (+)$

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

Para todos os casos, foram verificados os pressupostos básicos para os modelos de regressão, de modo que se possa validar os estimadores e assegurar a confiabilidade dos resultados por eles gerados.

### 3.3 COLETA DE DADOS

Para as estimativas do gerenciamento de resultados orçamentários (Equação 08), todas as informações foram obtidas a partir de consultas ao *website* da Secretaria do Tesouro Nacional, na base de dados Finanças do Brasil, tendo em vista que os valores de Restos a Pagar (do exercício e acumulados), dados referentes às receitas e despesas de cada ente estarem disponíveis nesta base. Especificamente, utilizou-se os Anexos 01 e 07 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) referentes ao 6º bimestre de cada exercício.

Em relação às variáveis de interesse para os testes de hipóteses (Equação 09), as variáveis eleitorais foram obtidas por meio de consulta à base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Todo o período de coleta, dados orçamentários e eleitorais, foi realizado durante os meses de janeiro a março de 2021.

## 4 RESULTADOS E ANÁLISES

### 4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

Para o alcance dos objetivos desta pesquisa, o primeiro passo consistiu em captar o nível de *accruals* orçamentários adotados pelos gestores, conforme definido na estratégia metodológica anteriormente traçada. É importante reforçar que, como detalhado no capítulo anterior, o período amostral compreendeu os exercícios de 2015 a 2020, em uma abrangência nacional em todas as regiões e estados do país, resultando em um total de 62,11% de observações em relação a todos os municípios do Brasil. Dito isto, para explorar a amostra trabalhada, a Tabela 3 apresenta as estatísticas descritivas relativas às variáveis que foram utilizadas para captação do gerenciamento de resultados orçamentários, conforme apresentado na Equação 08.

Tabela 3 Estatísticas Descritivas das Variáveis Orçamentárias relativas às Estimativas de Gerenciamento de Resultados Orçamentários Anormais (Equação 08)

Variável	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
TOA	0,0010	0,0329	-0,4125	0,8376
$\Delta$ CAP	0,3623	1,7472	-1,1192	119,0550
RECPRO	8,3552	7,4452	-4,9483	98,5708
DAR	92,3597	31,5546	1,1427	2535,6271
$\Delta$ RCORR	1,3263	10,2470	0,0024	873,9992
TO	7,6565	0,4813	6,1141	10,7910
RPANT	5,6900	0,9779	0,0000	8,8729

#### Quantidade de Municípios por Ano:

2015: 3.262 (58,56%)

2016: 3.094 (55,55%)

2017: 3.078 (55,26%)

2018: 3.442 (61,80%)

2019: 4.012 (72,03%)

2020: 3.869 (69,46%)

**Entes Federativos:** Governos Municipais brasileiros

**Abrangência:** Todas as Regiões e Estados do Brasil

**Período de Análise:** Exercícios de 2015 a 2020

**Quantidade Total de Observações:** 20.757

**Percentual Observado:** 62,11%

**Notas:** TOA corresponde aos *accruals* orçamentários totais do município *i* no período *t*, obtidos por meio da Equação 6;  $\Delta$ DCAP corresponde à variação da despesa de capital do município *i* no período *t-1* para o período *t*, ponderada pelo tamanho do orçamento do período *t*; RECPRO corresponde à proporção da receita tributária arrecadada em relação à planejada do município *i* no período *t*; DAR corresponde ao desempenho total da arrecadação em relação ao planejado do município *i* no período *t*;  $\Delta$ RCORR corresponde à variação da receita corrente do município *i* no período *t-1* para o período *t*, ponderado pelo tamanho do orçamento do período *t*; TO corresponde ao tamanho do orçamento obtido por meio do logaritmo natural do total da despesa empenhada do município *i* no período *t*; RPANT corresponde ao logaritmo natural do total de restos a pagar oriundos do período *t-1*.

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2021).

Em observância a média identificada, é possível já identificar que os municípios brasileiros da amostra apresentaram um nível de *accruals* total positivo (*TOA*, 0,0010), o que alude para o fato de que há uma parcela das despesas orçamentárias que os gestores carregam ou acumulam por, pelo menos, mais de um exercício; parcela esta que se soma aos limites das dotações da Lei Orçamentária Anual do(s) exercício(s) subsequente(s), como forma de usá-las sob a discricionariedade do gestor, amplificando os orçamentos subsequentes, hipótese defendida neste trabalho.

Ainda, observa-se que os municípios apresentam, no período analisado, variações crescentes relativas às execuções das despesas de capital ( $\Delta CAP$ , 0,3623) e receitas correntes ( $\Delta RCORR$ , 1,3263), além de um desempenho da arrecadação (*DAR*) próximo ao planejado (*DAR*, 92,3597), características que guardam coerência com a execução orçamentária dos entes federativos. As demais variáveis, receitas próprias (*RECPRO*), tamanho do orçamento (*TO*) e restos a pagar anteriores (*RPANT*) foram ponderadas de alguma forma, representando a magnitude de cada uma delas para seu respectivo orçamento. Dito isto, observa-se que o carregamento de restos a pagar anteriores (*RPANT*), ou seja, acumulados por mais de um exercício financeiro tem peso considerável (5,6900), se comparados aos pesos do tamanho do orçamento (7,6565) e das receitas próprias (8,3552), naturalmente, guardadas as devidas proporções, o que demonstra para a representatividade que consiste os restos a pagar para os municípios da amostra.

#### 4.2 ESTIMATIVAS DO GERENCIAMENTO DE RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS

As correlações bivariadas auxiliam no processo de entendimento das relações entre as variáveis e podem contribuir com a seção de inferência estatística. Por esta razão, a Tabela 4 expõe as Matrizes de Correlação de *Pearson* (na horizontal) e *Spearman* (na vertical) com as correlações bivariadas entre as variáveis orçamentárias utilizadas na pesquisa.

Tabela 4 Correlações entre as Variáveis Orçamentárias relativas às Estimativas de Gerenciamento de Resultados Orçamentários Anormais (Equação 08)

Variável	TOA	$\Delta$ CAP	RECPRO	DAR	$\Delta$ RCORR	TO	RPANT
TOA		0.1764***	-0.0636***	-0.0747***	0.0109	0.0207**	-0.1290***
$\Delta$ CAP	0.1079***		0.0119*	0.1080***	0.2550***	0.0192***	-0.0713***
RECPRO	-0.0197***	-0.0269***		0.2492***	0.0420***	0.6517***	0.2341***
DAR	-0.0132*	0.0245***	0.0698***		0.2547***	0.1204***	-0.0911***
$\Delta$ RCORR	-0.0053	-0.0550***	-0.1338***	-0.0908***		0.0586*	-0.0181***
TO	-0.0109	0.0388***	-0.0162**	0.0041	0.0020		-0.0181***
RPANT	0.0152**	-0.0384***	0.6981***	0.0487***	-0.0192***	-0.0122	

**Notas:** Sobre a disposição das correlações: na horizontal, Pearson; na vertical, Spearman.

Os asteriscos indicam os níveis de significância estatística, sendo: \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Com relação às variáveis: *TOA* corresponde aos *accruals* orçamentários totais do município *i* no período *t*, obtidos por meio da Equação 6 e ponderados pelo orçamento total no período *t*;  $\Delta$ *DCAP* corresponde à variação da despesa de capital do município *i* no período *t-1* para o período *t*, ponderada pelo tamanho do orçamento do período *t*; *RECPRO* corresponde à proporção da receita tributária arrecadada em relação à planejada do município *i* no período *t*; *DAR* corresponde ao desempenho total da arrecadação em relação ao planejado do município *i* no período *t*;  $\Delta$ *RCORR* corresponde à variação da receita corrente do município *i* no período *t-1* para o período *t*, ponderado pelo tamanho do orçamento do período *t*; *TO* corresponde ao tamanho do orçamento obtido por meio do logaritmo natural do total da despesa empenhada do município *i* no período *t*; *RPANT* corresponde ao logaritmo natural do total de restos a pagar oriundos do período *t-1*.

**Fonte:** Resultados da Pesquisa (2022).

Na Tabela 4, é possível observar que os *Accruals* Orçamentários Totais (*TOA*) apresentam correlações (*Spearman*) positivas e significativas estatisticamente com duas variáveis: variação nas despesas de capital ( $\Delta$ *DCap*, 0,1764) e com o tamanho do orçamento (*TO*, 0,0207). Tais relações remetem para o fato de que o gestor diante de um aporte orçamentário maior (*TO*), ficam mais propensos a elevarem de carregamentos orçamentários, transportando um nível maior de restos a pagar para o próximo período, sendo este comportamento considerado normal de acordo com Rakhman & Wijayana (2019). Ao mesmo tempo, variações positivas na despesa de capital ( $\Delta$ *DCap*) também condicionam o gestor a essa prática de transporte de despesas entre exercícios, deixando para serem utilizadas efetivamente em período futuro, o que também se correlaciona com as discussões de Rakhman e Wijayana (2019). Ademais, Paulo (2007) destaca que estimativas de despesas operacionais parecem diagnosticar o comportamento anormal do gestor, o que sugere que as despesas de investimentos se correlacionam com o comportamento normal do gestor.

Por outro lado, outras variáveis demonstram correlacionar-se negativamente com os *Accruals* Orçamentários Totais (*TOA*), são elas: o desempenho da arrecadação dos recursos próprios (*RecProp*, -0,0636), o desempenho geral da arrecadação (*DAR*, -0,0747) e o volume de restos a pagar anteriores (*RPANT*, -0,1290). Diante disso, pode-se afirmar que quando o gestor obtém



maiores recursos financeiros, reduz o nível de carregamento orçamentário, tendo em vista que a disponibilização do lastro financeiro faz com que o gasto perpassa por todos os estágios da despesa pública dentro do mesmo exercício, sem necessidade de inscrição de despesas em restos a pagar. Esta inferência remete à harmonização do ciclo financeiro com os estágios das despesas, uma vez que, em havendo dificuldade nessa harmonização, conduz a um caminho natural ao atraso das despesas e, portanto, em maiores *accruals* (Lienert & Sarraf, 2001; Flynn & Pessoa, 2014).

Da mesma forma, o estoque de restos a pagar oriundo de exercícios anteriores parece inibir o gestor em impulsionar novas inscrições e, sob a ótica do lado inverso, níveis baixos de estoque de restos a pagar podem deixar o gestor mais à vontade para inscrevê-los em maior quantidade. De acordo com Dechow *et al* (2003), Pae (2005) e Paulo (2007), o comportamento normal das estimativas correntes pode estar correlacionada às estimativas passadas, mantendo-se, portanto, um determinado nível de estimativas.

Todas essas constatações guardam aderência aos pressupostos teóricos e empíricos da condução do orçamento público e remetem a não discricionariedade do gestor, ou seja, a reações do gestor frente a comportamentos normais da execução do orçamento, motivo pelo qual tais variáveis foram selecionadas para esta pesquisa e, portanto, podem ser levadas ao modelo estimativo de *accruals* orçamentários discricionários.

Uma vez sendo isto constatado e conhecendo os *accruals* totais, a Tabela 5 apresenta as estimativas realizadas pelo modelo econométrico para os *accruals* não discricionários notado na Equação 08.

Tabela 5 Estimativas para o Modelo de Gerenciamento de Resultados Orçamentários Não Discricionários proposto pela Tese (Equação 08)

Variável	Painel Desbalanceado (A)	Painel Balanceado (B)
	Beta	Beta
$\Delta DCAP$	0.0019988***	0.0044405***
$RECPRO$	-0.0003550***	-0.0003218***
$DAR$	-0.0000256***	-0.0000164**
$\Delta RCORR$	-0.0000400*	0.0001055
$TO$	0.0107195***	0.0100477***
$RPANT$	-0.0052347***	-0.0055915***
Constante	-0.046606***	-0.0408358***
	Qntd. Observações: 20.757 Teste F: 0.0000 R <sup>2</sup> : 0.0316	Qntd. Observações: 10.932 Teste F: 0.0000 R <sup>2</sup> : 0.0481

**Notas:** Os asteriscos indicam os níveis de significância estatística, sendo: \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ . Com relação às variáveis:  $TOA$  corresponde aos *accruals* orçamentários totais do município  $i$  no período  $t$ , obtidos por meio da Equação 6 e ponderados pelo orçamento total no período  $t$ ;  $\Delta DCAP$  corresponde à variação da despesa de capital do município  $i$  no período  $t-1$  para o período  $t$ , ponderada pelo tamanho do orçamento do período  $t$ ;  $RECPRO$  corresponde à proporção da receita tributária arrecadada em relação à planejada do município  $i$  no período  $t$ ;  $DAR$  corresponde ao desempenho total da arrecadação em relação ao planejado do município  $i$  no período  $t$ ;  $\Delta RCORR$  corresponde à variação da receita corrente do município  $i$  no período  $t-1$  para o período  $t$ , ponderado pelo tamanho do orçamento do período  $t$ ;  $TO$  corresponde ao tamanho do orçamento obtido por meio do logaritmo natural do total da despesa empenhada do município  $i$  no período  $t$ ;  $RPANT$  corresponde ao logaritmo natural do total de restos a pagar oriundos do período  $t-1$ .

**Fonte:** Resultados da Pesquisa (2022).

A coluna A, da Tabela 5, apresenta os resultados por meio do painel desbalanceado, demonstrando um modelo com fator de explicação (R<sup>2</sup>: 3,16) semelhante aos fatores obtidos nos modelos de qualidade da informação do setor privado (Paulo, 2007; Paulo & Mota, 2017). Os sinais apresentados em todas as relações são estatisticamente significativos ao nível de 1% (exceto para variável variação da receita corrente –  $\Delta RCORR$  – que restou ao nível de 10%) e reforçam os sinais apresentados nas correlações anteriormente apresentados, confirmando todas as inferências realizadas anteriormente.

Resultado muito semelhante resultou das estimativas do painel balanceado (Coluna B – Tabela 5), sendo, inclusive, o poder de explicação do modelo (R<sup>2</sup>: 4,81) maior que o identificado no painel desbalanceado. A única diferença encontrada neste diz respeito a não ter a variável variação da receita corrente ( $\Delta RCORR$ ) como significativa no modelo.

Diante destas constatações, pode-se aceitar o modelo proposto e concluir que ele é um modelo adequado para estimativa de *accruals orçamentários*. Com base nesses achados, como todas as

variáveis da Equação 8 (Tabela 5) denotam o comportamento de gerenciamento de resultados considerado normal e, portanto, não discricionário do gestor. Por outro lado, a parte discricionária dos *accruals* orçamentários é obtida a partir do erro da regressão, caracterizando a parcela discricionária dos *accruals* orçamentários sujeita gerenciamento de resultados (Healy, 1985; Paulo, 2007; Dechow, Ge & Scharand, 2010).

### 4.3 INCENTIVOS PARA O GERENCIAMENTO DE RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS

Esta seção se divide em 3 etapas: a primeira demonstra graficamente a disposição das variáveis *accruals* orçamentário total e discricionários no tocante ao esboço dos ciclos políticos eleitorais, assim como as demais variáveis necessárias para vislumbrar esse ciclo. Na sequência, visando testar diferenças estatisticamente significativas entre as variáveis observacionais dos *accruals* orçamentários discricionários nos exercícios objeto de análise (anos eleitoral e pré-eleitoral) em relação aos demais exercícios, apresenta-se as discussões dos testes de médias. Por fim, apresenta-se os resultados econométricos dos modelos propostos nesta pesquisa e as validações de cada uma das hipóteses de pesquisa anteriormente sustentadas.

#### 4.3.1 Análise Gráfica dos Incentivos Eleitorais para o Gerenciamento de Resultados Orçamentários

A definição dos ciclos eleitorais corresponde à presença de componentes cíclicos cuja trajetória temporal coincida com os calendários eleitorais. No caso particular desta tese, pode-se observar a presença desse fenômeno com uma tendência cíclica de acúmulos dos *accruals* anormais (discricionários) no período pré-eleitoral e sua reversão no período eleitoral, diferentemente dos demais *accruals* (não discricionários), que não tem necessariamente comportamentos cíclicos, mas motivados por fatores demandados pela comunidade. A Figura 2 demonstra essa trajetória com os dados extraídos da amostra desta pesquisa, segregando-a em *accruals* discricionários e totais.

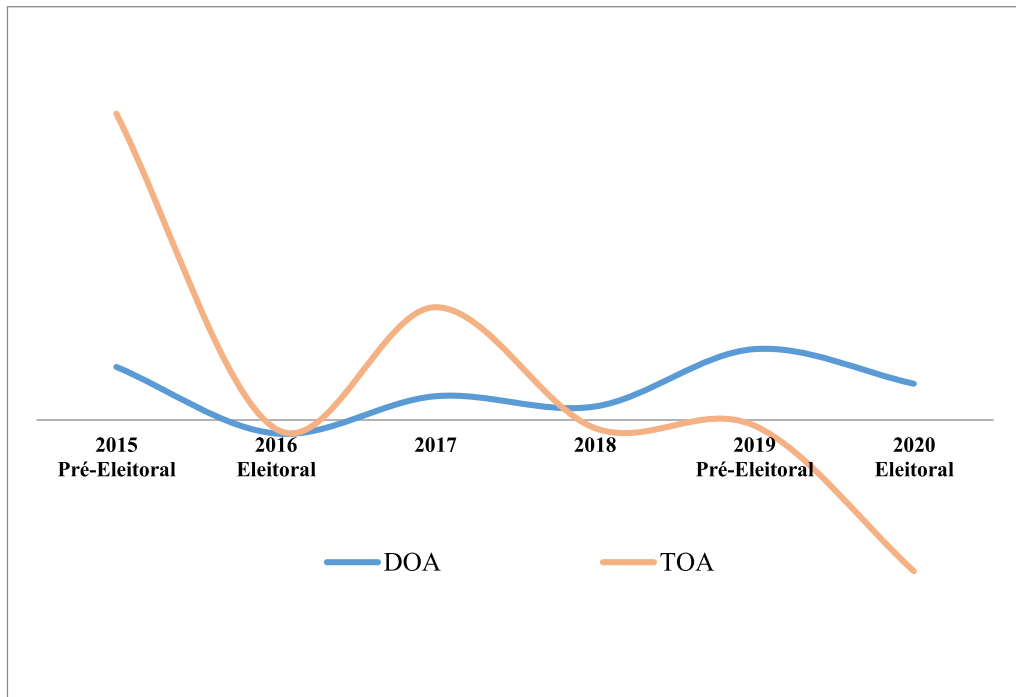


Figura 2 **Comportamento dos Accruals Orçamentário Total e Discrecionário**

**Notas:** *DOA* corresponde aos *Accruals* Orçamentários Discrecionários; *TOA* corresponde aos *Accruals* Orçamentários Total.

**Fonte:** Resultados da Pesquisa (2022).

Como se observa na Figura 2, os *accruals* totais (*TOA*, curva em marrom) parecem ter um comportamento não cíclico, diferentemente dos *accruals* discrecionários (*DOA*, curva em azul) que delinea uma trajetória cíclica em função do calendário eleitoral municipal, apresentando elevação anormal no ano pré-eleitoral e sua reversão no ano eleitoral.

Para ilustrar melhor o fenômeno, a Figura 3 isola apenas os *accruals* discrecionários e apresenta, de forma segregada, o comportamento identificado para os gestores que estavam em primeiro mandato (curva *Mand*, em vermelho), assim como aqueles que já estavam em seu segundo mandato (curva *GSM*, em preto), para a gestão daqueles prefeitos que obtiveram êxito no pleito eleitoral subsequente (curva *Gest\_Rec*, em amarelo) e, ainda, para o período em que o gestor não tinha possibilidade de ser reconduzido, mas que conseguiu dar continuidade ao partido no poder, obtendo sucesso do seu partido nas urnas (curva *Part\_Rec*, em verde).

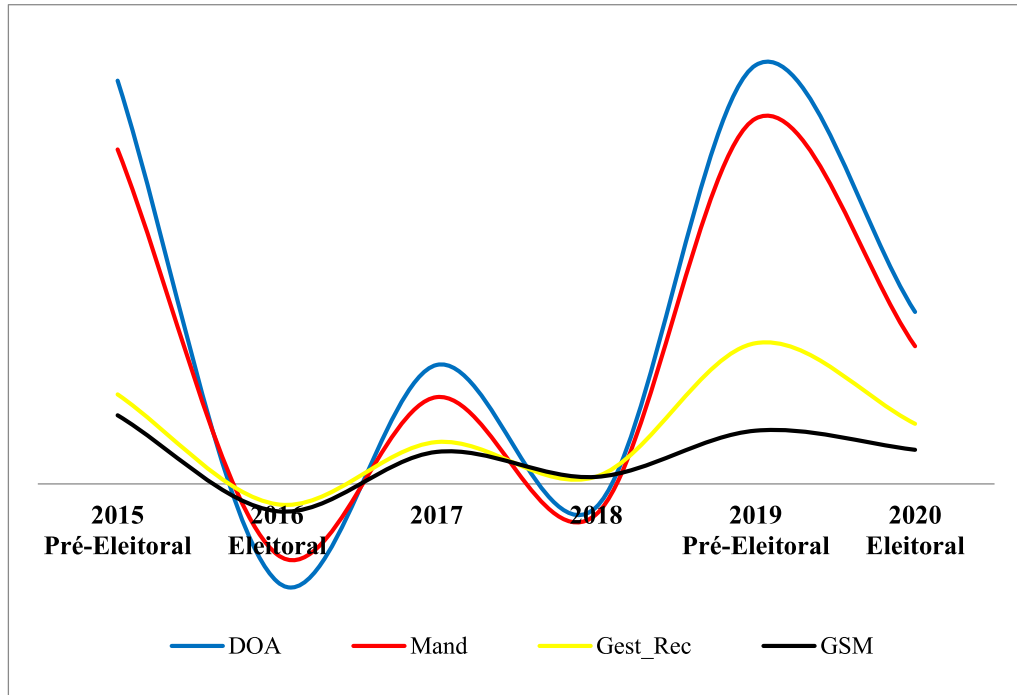


Figura 3 **Comportamento dos *Accruals* Orçamentário Discricionário**

**Notas:** *DOA* corresponde aos *Accruals* Orçamentários Discricionários; *Mand* corresponde aos *Accruals* Orçamentários Discricionários dos gestores que estão em primeiro mandato; *Gest\_Rec* corresponde aos *Accruals* Orçamentários Discricionários do gestor que obtém êxito no pleito eleitoral subsequente; *Part\_Rec* corresponde aos *Accruals* Orçamentários Discricionários da gestão quando o partido é reconduzido e não o gestor; *GSM* corresponde ao gestor em primeiro mandato.

**Fonte:** Resultados da Pesquisa (2022).

Como se observa na Figura 3, os *accruals* orçamentários discricionários (curva *DOA*, em azul) apresenta uma trajetória bem desenhada de forma cíclica, que parece ser conduzido pelo calendário eleitoral municipal brasileiro, acelerando fortemente os *accruals* discricionários no período pré-eleitoral e sua reversão no ano eleitoral, o que caracteriza uma prática de gerenciamento de resultados orçamentários, que se defende nesta tese.

A observação ao desenho apresentado pela curva em azul é um indício de alinhamento com as hipóteses 1 e 2 desta pesquisa, quais sejam: (H1) O ano pré-eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários e (H2) O ano eleitoral influencia negativamente os *accruals* orçamentários discricionários.

Do mesmo modo, é possível observar que o gestor parece muito mais motivado a adotar essas práticas oportunistas quando está em seu primeiro mandato (curva *Mand*, em vermelho) em que há chances e, portanto, o incentivo de ser reconduzido ao cargo no pleito subsequente, do que quando o gestor não pode mais ser reconduzido, por estar em seu segundo mandato (curva

GSM, em preto). Com isso, essa evidência parece demonstrar que o gestor tem prioritariamente mais incentivos a adotar práticas oportunistas almejando sua própria recondução a qualquer outro incentivo.

A combinação das curvas traçadas em vermelho, preto e azul demonstram indícios de alinhamento com a hipótese 3 desta investigação, que pressupunha que o primeiro mandato eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários.

Ainda, o gestor que obtém sucesso no pleito subsequente (curva *Gest\_Rec*, em amarelo), embora em menor grau apresente flutuações positivas na discricionariedade dos *accruals* no ano pré-eleitoral e sua reversão no ano imediatamente subsequente (ano eleitoral), ao comparar esta curva com a do gestor em primeiro mandato (curva *Mand*, em vermelho), observa-se que tal manipulação ocorre independentemente do sucesso no pleito eleitoral, mas tão somente pela possibilidade de estender seu mandato, o que corrobora com a tese proposta neste trabalho. Essas duas combinações reforçam aceitar a hipótese 3, que mesmo diante da possibilidade e sucesso do partido político no pleito eleitoral, o primeiro mandato eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários.

Para confirmar os achados dessa seção, passa-se a discutir os resultados econométricos que foram obtidos por meio dos modelos de regressão utilizados nesta pesquisa.

#### 4.3.2 Testes de Médias dos Incentivos Eleitorais para o Gerenciamento de Resultados Orçamentários

Inicialmente, optou-se por testar cada uma das variáveis utilizados nesta pesquisa por meio de testes de médias. Os resultados extraídos desses testes estão apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 Teste de Médias entre Incentivos do Gerenciamento de Resultados Orçamentários Discricionários em Governos municipais brasileiros (Variáveis Principais e de Controle)

Variável	E	PrE	Mand	Gest_Rec
Grupo de Controle (0)	0.0017853	0.0003308	0.0010936	0.0011780
Grupo de Interesse (1)	0.0002892	0.0031983	0.0013348	0.0015975
Diferença (0 -1)	0.0014961	-0.0028676	-0.0002412	-0.0004195
<i>p-value:</i>	0.0000	0.0000	0.0698	0.0024

**Notas:** *E* corresponde ao ano eleitoral; *PrE* corresponde ao ano pré-eleitoral; *Mand* corresponde período em que o gestor estar primeiro mandato, independente de reconduzido ou não; *Gest\_Rec* corresponde ao período mandatário em que antecedeu a própria recondução do gestor.

**Fonte:** Resultados da Pesquisa (2022).

Os resultados dos testes de médias sinalizam para um comportamento cíclico da variável *accruals* orçamentário discricionário, ao passo que se obteve diferenças positivas nos anos eleitorais e negativas para os anos pré-eleitorais. Em apresentando uma diferença negativa para o ano pré-eleitoral (*PrE*, -0,0028676), fica evidenciado que há maiores acúmulos de *accruals* orçamentários discricionários nos anos pré-eleitorais que em qualquer outro ano do mandatário; do mesmo modo, ao apresentar uma diferença positiva no ano eleitoral (*E*, 0,0014961), ratifica-se que há maiores reversões de *accruals* orçamentários discricionários nos anos eleitorais que em qualquer outro, tendo em vista que nestes foram observados maiores acumulações.

Essa sistemática, em decorrência do calendário eleitoral, de elevar as os *accruals* orçamentários discricionários no ano pré-eleitoral e revertê-los no ano eleitoral, perfaz o comportamento oportunista em decorrência do ciclo eleitoral que esta tese defende, inscrevendo restos a pagar de forma discricionária no ano pré-eleitoral e executando-os no ano eleitoral. Esses dois achados assinalam para confirmação das hipóteses 1 e 2 defendidas, de que o ano pré-eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários e que o ano eleitoral influencia negativamente os *accruals* orçamentários discricionários, respectivamente.

Além disso, os resultados também demonstram que nos anos que correspondem ao primeiro mandato do governante, o gestor tende a realizar mais *accruals* orçamentários discricionários, em comparação ao segundo mandato, dada a diferença negativa (*Mand*, -0.0002412). Isto porque no primeiro mandato existe o incentivo de mostrar-se mais eficiente e de conduzir suas ações ao processo de convencimento do eleitorado no pleito democrático subsequente, incentivo este que deixa de existir no segundo mandato. Assentado nesta observação, este

resultado assinala que o gestor gerencia mais fortemente os restos a pagar discricionários no primeiro mandato, se comparado ao segundo mandato, sugerindo para confirmação da hipótese 3 desta pesquisa, que primeiro mandato eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários.

E, ainda, ao tempo que os resultados para as demais variáveis gestor não apresentam nenhuma direcionalidade significativa ao comportamento do gestor quando ele é reconduzido (*Gest\_Rec*), apontam que os *accruals* orçamentários discricionários não estão associados ao seu sucesso nas urnas ou de seu partido, mas sim as chances que ele tem de competir, independente do resultado do pleito, o que reforça a hipótese 3 defendida.

A Tabela 7, por sua vez, apresenta os resultados de diferenças e testes de médias relativas às interações das variáveis utilizadas no modelo econométrico (Equação 09).

**Tabela 7 Teste de Médias entre Incentivos do Gerenciamento de Resultados Orçamentários Discricionários em Governos municipais brasileiros (Variáveis de Interações)**

Variável	E * Mand	PrE * Mand
Grupo de Controle (0)	0.0016310	0.0010744
Grupo de Interesse (1)	0.0003300	0.0037164
Diferença (0 -1)	0.0013011	-0.0026419
<i>p-value:</i>	0.0000	0.0000

**Notas:** *E \* Mand* é uma interação entre as variáveis, captando exatamente o gestor em primeiro mandato no ano eleitoral; *PrE \* Mand* é uma interação entre as variáveis, captando exatamente o gestor em primeiro mandato no ano pré-eleitoral.

**Fonte:** Resultados da Pesquisa (2022).

Os resultados dos testes de médias apresentados na Tabela 7 também assinalam para presença do comportamento dos *accruals* discricionários em razão do calendário eleitoral, uma vez que em relação a todos os demais anos, no ano em que antecede o pleito eleitoral do primeiro mandato (*Pre\*Mand*, -0.0026419), há um nível maior de acumulações *accruals* orçamentários discricionários, sinalizando que os acréscimos anormais no comprometimento das dotações orçamentárias é maior que em todos os demais exercícios, inclusive em relação ao ano pré-eleitoral do segundo mandato. Ao mesmo tempo, também no ano eleitoral do primeiro mandato (*E\*Mand*, 0.0013011) observou-se a presença de um menor nível de *accruals* orçamentários discricionários em relação a todos os demais anos, inclusive levando em consideração o ano



eleitoral do segundo mandato. Mais uma vez, os resultados assinalam que diante de incentivos para recondução do cargo, há maior reversão da parcela mais significativa das dotações acumuladas em exercícios anteriores.

Estas observações constatam que, durante o primeiro mandato, o gestor está mais inclinado a adotar práticas oportunistas de amplificar as dotações orçamentárias em exercício financeiro imediatamente anterior ao das eleições, mas não sendo utilizadas plenamente naquele exercício, reservando-as para utilizá-las em momento oportuno futuro (no ano eleitoral), reforçando a hipótese 3 desta pesquisa de que o primeiro mandato eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários.

Para confirmar os achados desta seção, passa-se a discutir os resultados econométricos que foram obtidos por meio dos modelos de regressão utilizados nesta pesquisa.

#### 4.3.3 Análise Econométrica para os testes dos Incentivos Eleitorais para o Gerenciamento de Resultados Orçamentários

Buscando entender e evidenciar de forma aprofundada as relações existentes entre as variáveis propostas no modelo, optou-se por ir acrescentando-as ao modelo da seguinte forma:

- inicialmente, a verificação do comportamento os *accruals* somente nos anos eleitoral e pré-eleitoral e no primeiro mandato do gestor – Eq. 09(a) – e, com as variáveis de interesse permanentes, acrescentando alternadamente as seguintes variáveis:
  - o comportamento do gestor durante o primeiro mandato do gestor – Eq. 09(b);
  - o comportamento do gestor nos anos eleitoral e pré-eleitoral, quando em primeiro mandato – Eq. 09(c), retirando, neste caso, a variável original do primeiro mandato e dos anos eleitoral e pré-eleitoral, permanecendo somente as interações; e, ainda,
  - o êxito do gestor no pleito eleitoral subsequente – Eq. 09(d).

As verificações dos pressupostos econométricos foram realizadas em todos os modelos e assinalaram para sua adequação podendo, portanto, ser utilizado para fazer as inferências propostas por esta investigação. Em que pese os  $R^2$  dos modelos tenham apresentado reduzido

índice de explicação, há de se destacar que estes condizem com o nível de fator de explicação dos modelos utilizados na área empresarial. Relacionar o gerenciamento de resultados tem sua dificuldade intensificada em modelos estatísticos, visto que além de perpassar por vários aspectos da gestão em termos de receitas e despesas, ainda se relaciona com características endógenas e exógenas à gestão.

A literatura aponta que a discricionariedade do gestor em adotar estratégias de gerenciamento de resultados está intimamente relacionada às possibilidades dele ou de seu partido continuar à frente da gestão, o que o faz monitorar o pleito eleitoral e desenvolver comportamentos de modo a maximizar o processo de convencimento do eleitorado, fazendo-se mostrar-se mais eficiente na gestão e merecendo o voto de confiança de continuidade por meio do gerenciamento discricionário do orçamento. Exatamente por essa razão é o que o gestor converge em um processo comportamental de ciclo político eleitoral, adotando práticas diferentes nos anos eleitorais e, até mesmo, pré-eleitoral.

Para captar esse comportamento discricionário é necessário observar se o gestor adota algum nível de *accruals* orçamentário anormal e, ainda, em adotando, se este é percebido de forma cíclica em razão do calendário eleitoral. Para isso, conforme definida na estratégia metodológica, utilizou-se a variância dos resíduos ( $\varepsilon$ ) obtidos por meio da Equação 08 e levados como variável dependente para a Equação 09.

Os resultados dessas estimativas estão apresentados na Tabela 8, de modo que no Painel A apresentam os resultados mediante uma base de dados em painel não balanceado e, no Painel B, em uma base de dados em painel balanceado.

Tabela 8 Estimativas resultantes do Modelo Econométrico proposto para os Incentivos do Gerenciamento de Resultados Orçamentários Discricionários em Governos municipais brasileiros (Equação 09)

<b>Painel A: <i>Accruals</i> Orçamentários Discricionários (DOA)</b>				
Painel Não Balanceado – 20. 757 Observações				
Variável	Equ. 09 (a)	Equ. 09 (b)	Equ. 09 (c)	Equ. 09 (d)
E	-0.0002022***			-0.0001878**
PrE	0.0012762***			0.0012908***
Mand				0.0004314***
E * Mand			-0.0001677**	
PrE * Mand			0.0014805***	
Gest_Rec				0.0001033
Constante	0.0008487***	0.0008659***	0.0008519***	0.0004614***
Teste F:	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R <sup>2</sup> :	0.0143	0.0006	0.0151	0.0149
VIF:	1.37	1.00	1.17	1.23
Breusch-Pagan:	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
<b>Painel B: <i>Accruals</i> Orçamentários Discricionários (DOA)</b>				
Painel Balanceado – 10.932 Observações				
Variável	Equ. 09 (a)	Equ. 09 (b)	Equ. 09 (c)	Equ. 09 (d)
E	-0.0000831			-0.0000587
PrE	0.002826 ***			0.0028504***
Mand		0.0003803**		0.0002723
E * Mand			-0.0002895*	
PrE * Mand			0.0028095***	
Gest_Rec				0.0003603***
Constante	-0.0003723***	0.0009822***	0.0006195***	0.0000449
Teste F:	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R <sup>2</sup> :	0.0393	0.0002	0.0358	0.0403
VIF:	1.33	1.00	1.15	1.22
Breusch-Pagan:	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

**Notas:** Os asteriscos indicam os níveis de significância estatística, sendo: \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ . Em relação às variáveis: *E* é o ano eleitoral; *PrE* corresponde ao ano pré-eleitoral; *Mand* corresponde período em que o gestor estar primeiro mandato, independente de reconduzido ou não; *E \* Mand* é uma interação entre as variáveis, captando exatamente o gestor em primeiro mandato no ano eleitoral; *PrE \* Mand* é uma interação entre as variáveis, captando exatamente o gestor em primeiro mandato no ano pré-eleitoral; *Gest\_Rec* corresponde período inicial do mandato quando o gestor foi reconduzido no pleito subsequente.

**Fonte:** Resultados da Pesquisa (2022).

Com os resultados apresentados, constata-se que a variável *proxy* para o gerenciamento de resultados orçamentários – os *accruals* discricionários (*DOA*) – apresentam direcionalidade positiva em anos pré-eleitorais (*PrE*), o que denota a prática do gestor em maximizar a utilização do orçamento do ano anterior ao pleito, mas não executá-lo integralmente, carregando uma parcela significativa das dotações empenhadas para o ano eleitoral, garantindo sua execução neste ano. Ou seja, o gestor manipula mais fortemente o orçamento do ano pré-eleitoral, de modo a carregar parcela do orçamento, à título de restos a pagar, para um momento oportuno (a rigor, o ano eleitoral) e, assim, poder executar bem mais recursos a seu favor

próximo às eleições, melhorando sua imagem ao aparentar-se mais eficiente no cargo. Isso porque, o eleitor mediano tem uma memória recente, e vai decidir seu voto de acordo com o comportamento que o gestor se apresentar mais próximo da eleição (Shi & Svensson, 2006).

Esse primeiro comportamento observado, de aceleração dos *accruals* no ano pré-eleitoral, é aderente com a defesa sustentada neste trabalho de que o gestor busca não aumentar suas despesas às vésperas da eleição (Peltzman, 1992), assim como não operar no *déficit* (Brender, 2003; Brender & Drazen, 2005), porém, para manter sua imagem em alta nas proximidades das eleições, acumula dotações orçamentárias de exercícios anteriores para usá-las oportunamente no ano eleitoral. Ainda, esse comportamento desenha o primeiro eixo condizente com um comportamento anormal e cíclico preconizado pela teoria dos ciclos políticos eleitorais de Rogoff (1990).

Esses resultados foram identificados tanto no conjunto de dados balanceados, quanto no não balanceado, e em todos os modelos estimados, o que demonstra a confiabilidade desse achado. Com base nesses achados, aceita-se a primeira hipótese de pesquisa que defende que o ano pré-eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários.

Exatamente combinado com as evidências discutidas nos parágrafos anteriores, os *accruals* orçamentários discricionários (*DOA*) apresentam uma relação negativa com os anos eleitorais (*E*), o que representa o momento em que o gestor faz as reversões desses *accruals* realizados anteriormente, executando-os, justamente no ano eleitoral. As dotações trazidas do exercício imediatamente anterior e os demais, por meio dos restos a pagar, buscam o auto benefício do gesto ao parecer-se mais competente e eficiente na gestão e conseguir o voto de confiança do eleitor (Rose, 2006; Klein, 2010; Klein & Sakurai, 2015), elevando suas chances no pleito democrático, tendo em vista a miopia política do eleitor mediano (Shi & Svensson, 2006), são as justificativas para tais reversões. Essa atuação do gestor dribla, inclusive, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), tendo em vista não estabelecer proibições de carregamentos para o ano eleitoral. Esse segundo comportamento anormal fecha o eixo do ciclo preconizado pela teoria dos ciclos políticos eleitorais de Rogoff (1990).

Esses resultados foram identificados em observações não balanceadas, em todos os modelos estimados. Nas observações balanceadas, apesar do sinal negativo apresentado, não apresentaram significância estatística do resultado obtido, o que não prejudica a confiabilidade desse achado. Com base nisso, valida-se a segunda hipótese desta investigação que preconiza que o ano eleitoral influencia negativamente os *accruals* orçamentários discricionários.

No que se refere às características do gestor ou da gestão – estando o gestor em primeiro mandato (*Mand*) – Eq. 09(*b* e *d*) –, se este obtêm êxito no pleito eleitoral subsequente (*Gest\_Rec*) – Eq. 09(*d*) –, os resultados apresentaram significância conclusiva para o gestor em primeiro mandato (*Mand*, 0,0004094, não balanceado; 0,0003803, balanceado – Eq. 09(*d*)); já para o sucesso do gestor, os resultados foram inconclusivos. Nesse sentido, os resultados demonstram que o gestor em primeiro mandato, independente do seu sucesso individual no pleito, tende a exibir um comportamento oportunista, aumentando o nível de *accruals* orçamentários, à sua discricionariedade, carregando maiores dotações orçamentárias em restos a pagar de um exercício para outro (apresentando um comportamento anormal) para serem utilizadas em exercícios subsequentes, em momentos oportunos, o que prejudica a qualidade da informação contábil. Esses resultados se correlacionam com as perspectivas identificadas por Besley e Case (1995), List e Sturm (2006) e Alt et al. (2011) de que os gestores ingressam em estratégias mais inclinadas ao oportunismo gerencial, quando estão em primeiro mandato, quando ainda há chances de reeleição.

Apoiado nessa evidência, confirma-se a terceira hipótese traçada nesta pesquisa de que o primeiro mandato eleitoral influencia positivamente os *accruals* orçamentários discricionários.

Quando observado o comportamento do gestor nos anos eleitoral e pré-eleitoral, quando o gestor estar em primeiro mandato – Eq. 09(*c*), os resultados evidenciam uma discricionariedade positiva no ano pré-eleitoral (0.0014805, não balanceado; 0.0028095, balanceado) e negativa no ano eleitoral (-0.0001677, não balanceado; -0.0002895, balanceado), o que demonstra que o fator primeiro mandato foi preponderante para o comportamento do gestor, ou seja, no ano pré-eleitoral o gestor em primeiro mandato gerencia mais seu orçamento positivamente, se comparado a todos os demais exercícios, inclusive em relação ao ano pré-eleitoral do seu segundo mandato; e, ainda, diante do ano eleitoral, o gestor em primeiro mandato gerencia mais seu orçamento, revertendo os *accruals* anteriores, se comparado a todos os demais exercícios, inclusive o ano eleitoral do seu segundo mandato. Estes resultados também se combinam com os pressupostos apresentados por Besley e Case (1995), List e Sturm (2006) e Alt et al. (2011) e reforçam a aceitação da terceira hipótese dessa pesquisa de os gestores públicos apresentam maior disposição em adotar práticas de gerenciamento de resultados orçamentários quando está em seu primeiro mandato.

#### 4.4 A TESE DEFENDIDA

Os resultados desta pesquisa, condizentes com os procedimentos metodológicos previamente apresentados, possibilitaram (Tabela 5) demonstrar as estimativas para gerenciamento de resultados orçamentários não discricionários proposto nesta tese e ratificou coerência e significância do modelo apresentado. Assim, o modelo pode ser utilizado para tais estimativas, alcançando, portanto, ao primeiro objetivo específico traçado por este trabalho.

Com isso, a Figura 2 e 3 evidenciaram graficamente que os *accruals* orçamentários discricionários apresentam comportamento cíclico e ponderado pelo calendário das eleições municipais brasileiras, motivado pela possibilidade de recondução do gestor, independente de seu sucesso no pleito subsequente. Ademais, as Tabelas 6, 7 e 8 ratificam estatisticamente as hipóteses 1 e 2 levantadas por esta pesquisa, evidenciando que os gestores apresentam comportamentos de acumular *accruals* orçamentários discricionários em anos pré-eleitorais e revertê-los nos anos eleitorais, conseguindo, portanto, perfazer o segundo objetivo específico.

Além disso, demonstrou-se que os gestores em primeiro mandato têm maiores incentivos para práticas oportunistas de gerenciamento orçamentário, se comparados aos gestores em segundo mandato, quando estes não têm mais possibilidades de alongar seu mandato, mesmo diante de continuidade do seu partido político; resultados condizentes, portanto, com a hipótese 3 da pesquisa e aderente ao terceiro objetivo específico desta investigação.

Com base nos achados, este trabalho confirma a tese aqui proposta de que o gestor público tem incentivos particulares eleitorais e adota um comportamento oportunista cíclico, em decorrência do calendário eleitoral, de modo a acumular *accruals* orçamentários discricionários nos anos que antecedem as eleições e revertê-los oportunamente (no ano eleitoral), o que é típico de um gerenciamento de resultados orçamentários por meio dos restos a pagar, motivado pelos ciclos políticos eleitorais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou analisar o efeito dos ciclos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários por meio da adoção de técnicas de *carry-over*, notadamente pela transposição e utilização de “créditos orçamentários” de um exercício para outros subsequentes de forma discricionária, em órbita cíclica eleitoral, o que caracteriza os ciclos políticos eleitorais.

Com isso, o trabalho propôs defender a tese de que o gestor público tem incentivos particulares eleitorais e adota um comportamento oportunista cíclico, em decorrência do calendário eleitoral, de modo a acumular *accruals* orçamentários discricionários no ano pré-eleitoral e revertê-los oportunamente (no ano eleitoral), o que é típico de um gerenciamento de resultados orçamentários por restos a pagar, motivado pelos ciclos políticos eleitorais.

Para alcançar seu objetivo central e confirmar a tese proposta, foram necessários alguns passos. O primeiro deles consistiu em propor um modelo de gerenciamento de resultados orçamentários, preenchendo a primeira lacuna da literatura contábil. Como ponto de partida, o modelo considerou que os *accruals* orçamentários seriam obtidos por meio do processo de inscrição e reversão (pelo pagamento ou cancelamento) de restos a pagar, que consiste em um dos tipos de *carry-over* admitidos legalmente no processo orçamentário brasileiro. Ainda, para captar a discricionariedade do gestor, utilizou-se de variáveis orçamentárias que originariamente conduzem a normalidade da atuação do governante. Com isso, extraindo-se o erro do modelo, ou seja, a parte não explicada, obteve-se o nível de discricionariedade do gestor, estratégia adotada em modelos semelhantes já consolidados na área privada.

Na sequência, buscou-se observar se o comportamento dos *accruals* orçamentários calculado, especificamente o discricionário, apresenta delineamento cíclico e ponderado pelo calendário eleitoral, que consiste no principal incentivo do gestor público, de acordo com a literatura apresentada até aqui. Ainda, buscou-se verificar se o incentivo do gestor em apresentar práticas oportunistas está associado ao prazo do mandato do gestor. Com isso, foram estabelecidas e testadas três hipóteses de pesquisa; hipóteses essas que subsidiam a constatação desta tese.

Os resultados obtidos confirmaram as três hipóteses de pesquisas, validando, portanto, a tese proposta. Assim, a pesquisa evidenciou que o gestor apresenta um comportamento oportunista, balizado pelo calendário das eleições, de modo a apresentar um *carry-over* positivo de *accruals* orçamentário discricionários no ano pré-eleitoral e, por conseguinte, revertê-los no ano

eleitoral, com vistas a promover-se de forma mais competente dada à iminência do pleito democrático. Ainda, confirmou-se que o gestor é dotado de maiores motivações particulares e não corporativistas (ou seja, não partidárias), uma vez que ele está mais inclinado a adotar práticas oportunistas de gerenciamento de resultados orçamentários quando há chances de ser reconduzido, independente do seu sucesso e, sobretudo, independente do seu partido sucedê-lo. Mesmo diante do sucesso de seu partido político nas eleições, o mandatário apresenta menor disposição em ingressar nesse tipo de manipulação.

Diante deste estudo, é possível observar que esta pesquisa apresenta-se de forma incremental à literatura contábil em dois aspectos: primeiro ao propor uma *proxy* de qualidade da informação contábil governamental, ao construir um modelo de estimação de gerenciamento de resultados orçamentários, o que consiste, até o momento, em uma lacuna existente; e, segundo, por comprovar que o gerenciamento de resultados, mensurados pelos *accruals* orçamentários discricionários, captados por meio do *carry-over* do tipo restos a pagar, tem comportamentos cíclicos em torno do calendário eleitoral.

Estudos em gerenciamento de resultados é importante para a literatura contábil por evidenciar a qualidade da informação contábil, no qual pode influenciar a tomada de decisão do usuário (neste particular, o eleitor), contornar a efetiva aplicação e interpretação das regras postas pela legislação (neste caso, a governamental) e o próprio processo de *accountability* do mandatário à frente da gestão pública (seja na relação governante-órgãos de controle, seja governante-sociedade).

Em que pese à amostra desta pesquisa tenha sido significativa (62,1% para o painel desbalanceado e 32,7% para o balanceado) e, ainda, abranger, quase que de forma estratificada todas as regiões e estados do Brasil, os resultados e inferências feitas por meio deles são restritos à amostra e ao período analisado, que foram das duas últimas eleições municipais brasileiras.

Assim, novas pesquisas podem buscar identificar outros incentivos que o gestor possa tê-los para gerenciar o orçamento público, assim como outros fatores que possam ser associados ao comportamento oportunista do gestor, como a responsabilidade fiscal, do perfil do gestor, da dependência financeira ou mesmo da condição financeira governamental, são exemplos não exaustivos.



## REFERÊNCIAS

- Akerlof, G. A. (1970). The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500.
- Akhmedov, A., Zhuravskaya, E., 2004. Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting. *Quarterly Journal of Economics*, 119, 1301–1338.
- Alesina, A.; Perotti, R. (1996). Fiscal discipline & the budget process. *American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Alt, J., Bueno de Mesquita, E., Rose, S. (2011). Disentangling accountability and competence in elections: evidence from U.S. term limits. *J. Politics* 73 (1), 171–186.
- Alternative Survey Group. (2005). Alternative economic survey, India 2004-2005: disequalising growth. Déli: Daanish Books.
- Alves, D. P. (2011). Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. *Finanças Públicas – XVI Prêmio Tesouro Nacional*.
- Alves, D. P. (2011). **Carry-over**: a flexibilização do Princípio da Anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. *Prêmio Tesouro Nacional de monografias*.
- Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. (2015). Biased budgeting in the public sector: Evidence from italian local governments. *Local Government Studies*, 41, 819–840.
- Ansell, C.; & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- Aquino, A. C. B; & Azevedo, R. R (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 51(4):580-595, jul. - ago.
- Araújo, R. J. R.; & Paulo, E. (2019). Determinantes da Qualidade da Informação Contábil em Governos Municipais Brasileiros. Anais do XIII Congresso ANPCONT. São Paulo, Brasil.
- Araújo, R. J. R.; Queiroz, D. B.; Paulo, E.; & Nobre, C. J. F. (2020). A relação da natureza das transferências governamentais e a responsabilidade fiscal dos governos municipais brasileiros. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 23(1), 124-140.
- Arvate, P. R.; Avelino, G.; & Lucinda, C. R. (2008). Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 38, n. 4, p. 789-814.

- Arvate, P. R.; Biderman, C. (2005). *Economia do setor público do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Augustinho, S. M.; Oliveira, G. A.; & Lima, I. A. (2013). A “Contabilidade Criativa” e a inscrição de Restos a Pagar como “Expediente” para Alcançar o *Superávit* Primário. *Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade* – Vol.3, nº 4, Set./Dez., p. 127-147.
- Besley, T.; & Case, A. (1995). Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 769-98.
- Besley, Timothy, and Anne Case (1995). Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 769-98.
- Beyer, A.; Guttman, I.; & Marinovic, I. (2019). Earnings Management and Earnings Quality: Theory and Evidence. *The Accounting Review*, 94(4), 77-101.
- Borges, T. B.; Mario, P. do C.; Cardoso, R. L.; Aquino, A. C B. (2010). Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 44(4):877-901, jul./ago.
- Boyne, G. A., James, O., John, P., & Petrovsky, N. (2009). Democracy and government performance: Holding incumbents accountable in English local governments. *Journal of Politics*, 71, 1273–1284.
- Brasil (1964). Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlê dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, 4 de maio.
- Brasil (1988). Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 out.
- Brasil (1997). Emenda Constitucional n.º 16, de 04 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, 4 de junho.
- Brasil (2000). Lei Complementar n.º. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 05 mai.
- Brasil (2009). Lei Complementar n.º. 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, 28 mai.

- Brasil (2011). Lei nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 18 nov.
- Brender, A. (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989–1998. *Journal of Public Economics*. 87, 2187–2205.
- Brender, A.; & Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52, 1271–1295.
- Briffault, R. (1996). *Balancing Acts: The Reality behind State Balanced Budget Requirements*. New York, NY: The Twentieth Century Fund Press.
- Caiden, N. (1982). The myth of the annual budget. *Public Administration Review*, v. 42, n. 6, p. 516-524, 1982.
- Carlin, T. M.; & Guthrie, J. (2003). Accrual output based budgeting systems in Australia The rhetoric-reality gap. *Public Management Review*. Vol. 5, n.2, p. 145–162.
- DeAngelo, L. E. (1986). Accounting numbers as Market valuation substitutes: a study of management buyouts of public stockholders. *The Accounting Review*. Sarasota: v.61, n.3, p.400-420.
- Dechow, P. M. (1994). Accounting earnings and cash flows as measures of firm performance: the role of accounting accruals. *Journal of Accounting and Economics*, 18(1-2), 3-42.
- Dechow, P. M.; & Dichev, I. D. (2003). The quality of accruals and earnings: the role of accrual estimation errors. *The Accounting Review*. 77(4), 35-59.
- Dechow, P. M.; & Schrand, C. M. (2004). *Earnings quality*. Charlottesville (Virgínia): CFA Institute.
- Dechow, P. M.; & Skinner, D. J. (2000). Earnings management: reconciling the views of accounting academics, practitioners, and regularos. *Account Horizons*, 14(2), 235-250.
- Dechow, P. M.; Ge, W.; & Schrand, C. M. (2010). Understanding earnings quality: a review of proxies, their determinantes and consequences. *Journal of Accounting and Economics*. v. 50, n. 2-3, p. 344-401.
- Deegan, C.; Rankin, M. (1996). Do Australian companies report environmental news objectively? An analysis of environmental disclosures by firms prosecuted successfully by the Environmental Protection Authority. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, V. 9, nº 2, p. 52-69.
- DeFond, M. L., & Park, C. W. (1999). The effect of competition on CEO turnover. *Journal of Accounting and Economics* 27: 35–56.

- Deng, S., J. Peng, & C. Wang. (2013). Fiscal Transparency at the Chinese Provincial Level. *Public Administration* 91 (4): 947–963.
- Dichev, I. J.; Graham, C. R; Harvey; & Rajgopal, S. (2013). Earnings quality: Evidence from the field. *Journal of Accounting and Economics* 56: 1–33.
- Dowling, J.; & Pfeffer, J. (1975). Organisational Legitimacy: Social Values and Organisational Behavior. *Pacific Sociological Review*, V. 18, n<sup>o</sup>. 1, pp. 122-36, January.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, volume 65(2), 135-150, Apr.
- Drazen, A.; & Eslava, M. (2005). Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence. *NBER Working Paper No. 11085*, January.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74.
- Fazzari, S. M.; Hubbard, R. G.; & Petersen, B. C. (1988). Financing Corporate Constraints Investment. *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 1, n. 1, p. 141–206.
- Feng, M., Ge, W., Luo, S., & Shevlin, T. (2011). Why do CFOs become involved in material accounting manipulations? *Journal of Accounting and Economics* 51: 21–36.
- Flynn S.; & Pessoa, M. (2014). *Prevention and Management of Government Expenditure Arrears*. International Monetary Fund, May.
- Gaganis, C; Hasan, I.; & Pasiouras, F. (2016). Regulations, institutions and incomes smoothing by managing technical reserves: International evidence from the insurance industry. *Omega* 59, 113–129.
- Gardner, W. L.; Paolillo, J. G. P. (1999). A taxonomy of organizational impression management tactics. *Advances in competitiveness research*. Indiana.
- Gonzalez, M. (2002). Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence for Mexico. *Forthcoming Review of Development Economics*.
- Gosling, J. J. (2009). *Budgetary Politics in American Governments*. Fifth Edition. New York, NY: Routledge.
- Goulart, A. M. C. (2007). Gerenciamento de resultados contábeis em instituições fi nanceiras no Brasil. *Tese (Doutorado em Ciências Contábeis)*. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Hansen, H. H. (2010). *Wissenscha leicht verständlich: politische Ökonomie – die uns alle angeht*. Hamburgo: Diplomica Verlag.
- Healy, P. M. (1985). The effecti of bônus schemes of accounting decisions. *Journal of Accounting and Economics*. New York: v. 7, n.1-3, p.85-107, apr.

- Healy, P.; & Wahlen, J. (1999). A review of the earnings management literature and its implications for standard setting. *Accounting Horizons*, v. 13, p. 365-383.
- Heinrich, C. J.; & Marschke, G. (2010). Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29, No. 1, 183–208.
- IASB (2018). *Conceptual Framework for Financial Reporting*.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (2021). Municípios Brasileiros.
- IFAC (2013). *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*.
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)* (2017). Recommended Practice Guideline 1 - Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances. New York: IFAC.
- Irwin, T. C., (2012). Accounting Devices and Fiscal Illusions, *Staff Discussion Note 12/02*. International Monetary Fund.
- James, O. (2011). Managing citizens' expectations of public service performance: Evidence from observation and experimentation in local government. *Public Administration*, 89, 1419–1435.
- James, O., & John, P. (2007). Public management at the ballot box: Performance information and electoral support for incumbent English local governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 567–580.
- James, O., & Moseley, A. (2014). Does performance information about public services affect citizens' perceptions, satisfaction, and voice behaviour? Field experiments with absolute and relative performance information. *Public Administration*, 92, 493–511.
- Jensen, M. C.; & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, October.
- Jiang, J., Petroni K., & Wang I. (2010). CFOs and CEOs: Who have the most influence on earnings management? *Journal of Financial Economics* 96: 513–526.
- Jones, J. J. (1991). Earnings management during import relief investigations. *Journal of Accounting Research*. Oxford: v.29, n.2, p.193-228.
- 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): 945–975.
- Kang, S.H.; Sivaramakrishnan, K. (1995). Issues in testing earnings management and an instrumental variable approach. *Journal of Accounting Research*. Oxford: v.33, n.2, p.353-367.

- Kaszniak, R., & McNichols, M. F. (2002). Does meeting earnings expectations matter? Evidence from analyst forecast revisions and share prices. *Journal of Accounting Research* 40 (3): 727–759.
- Klein, F. A. (2010). Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. *Revista de Administração Pública*, 44(2), 283-337.
- Klein, F. A.; & Sakurai, S. N. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, v. 37, p. 21-36.
- Kneebone, R. D.; & McKenzie, K. (2001). Electoral and partisan cycles in fiscal policy: an examination of Canadian provinces. *International Tax and Public Finance*, v. 8, n. 5-6, p. 753-774.
- Laegreid, P.; & Neby, S. (2016). Gaming, Accountability and Trust: DRGs and Activity-Based Funding in Norway. *Financial Accountability & Management*, 32(1), February.
- Lee, R. D.; Johnson, R. W.; & Joyce, P. G. (2008). *Public budgeting systems*. 7. ed. Sudbury: Jones and Bartlett.
- Lewis, C. W. (1994). Budgetary Balance: The Norm, Concept, and Practice in Large U.S. Cities. *Public Administration Review*. 54 (6): 515–524.
- Lewis, C. W., & Hildreth, W. B. (2011). *Budgeting: Politics and Power*. New York: Oxford University Press.
- Liebman, J. B., & Mahoney, N. (2017). Do expiring budgets lead to wasteful yearend spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 107, 3510–3549.
- Liebman, J. B.; & Mahoney, N. (2013). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *NBER Working Paper Series*, p. 1-44.
- Lienert, I.; & Ljungman, G. (2009). *Carry-over of budget authority*. Public Financial Management - technical guidance note. Washington: IMF.
- Lienert, I.; & Sarraf, F. (2001). *Systemic Weaknesses of Budget Management in Anglophone Africa*. International Monetary Fund, Working Paper, December.
- List, J. A.; & Sturm, D. M. (2006). How Elections Matter: Theory and Evidence from Environmental Policy. *The Quarterly Journal of Economics*, November.
- List, John A., Sturm, Daniel M. (2006). How elections matter: theory and evidence from environmental policy. *Q. J. Econ.* 121 (4), 1249–1281.
- Locke, J. (1973). *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril Cultural.
- Martinez, A. L. (2001). Gerenciamento de resultados contábeis: estudo empírico das companhias abertas brasileiras. *Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa*

de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

- Matsunaga, S. R., & C. W. Park (2001). The effect of missing a quarterly earnings benchmark on the CEO's annual bonus. *The Accounting Review* 76 (3): 313–332.
- McRae, D. (1977). A Political Model of the Business Cycle. *Journal of Political Economy*, LXXXV, 239-64.
- Mendes, M. J. (2009). Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez.
- Menzel, D. C.; & White, H. L. (2011). *The state of public administration: issues, challenges, and opportunities*. Nova Iorque: M. E. Sharp.
- Miller, S. M. (2017). How electoral incentives shape performance measurement efforts. *Public Administration*. 95:623–637.
- Mohamed, A. A.; Gardner, W. L.; & Paolillo, J. G. H. A. (1999). Taxonomy of organizational impression management tactics. *Advances in competitiveness research*, Indiana.
- Montesquieu, C. S. (1973). *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Niskanen, W. A (1971). *Bureaucracy & representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42, 169–190.
- Olsen, A. L. (2015). Citizen (dis)satisfaction: An experimental equivalence framing study. *Public Administration Review*, 75, 469–478.
- Olson, O. (1998). Global warning! Debating international developments in new public financial management. In: GUTHRIE, James; HUMPHREY, Christopher (Ed.). *International public financial management reform*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Orair, R. O.; Gouvêa, R. R.; & Leal, E (2014). Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1999).
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387.
- Osborne, S. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge: Taylor & Francis Group.

- Pae, J. (2005). Expected accrual models: the impact of operating cash flows and reversals of accruals. *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 24(1), 5-22.
- Paulo, E. (2007). Manipulação das informações contábeis: uma análise teórico e empírica sobre os modelos operacionais de detecção de gerenciamento de resultados. *Tese* (Doutorado em Ciências Contábeis). Faculdade de Economia, Administração e Economia – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Paulo, E; Mota, R. H. G. (2019). Ciclos econômicos e estratégias de gerenciamento de resultados contábeis: um estudo nas companhias abertas brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, 30(80), p. 216-233.
- Peasnell, K. V.; et al. (2000). Detecting earnings management using cross-sectional abnormal accruals models. *Accounting and Business Research*. London: v.20, n.4, p.313-326.
- Peltzman, S. (2003). Voters as fiscal conservatives. *Quarterly Journal of Economics*, v. 107, n. 2, p. 327-261.
- Petrei, H. (1997). *Presupuesto Y Control: pautas de reforma para América Latina*. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Poterba, J. (1996). Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States. *American Economic Review*, Vol. 86, may.
- Przeworski, A. (2003). *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente × principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 39-73.
- Queiroz, D. B. (2015). Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros. *Tese* (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Interregional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB/UFPB/UFRN. Natal, RN.
- 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.
- Rezende, F.; & Cunha, A. (2013). *A reforma esquecida*. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, 80(1), 21–36.
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*, 55(1), 1–16.
- Rose, S. (2006). Do fiscal rules dampen the political business cycle? *Public Choice*, v. 128, p. 407-431.



- Rubin, I. S. (1998). *Class, Tax & Power: Municipal Budgeting in the United States*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Rubin, I. S. (2006). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Washington, DC: CQ Press.
- Sakurai, S. N.; & Gremaud, A. P. (2007). Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 27-54, jan./mar.
- Santos Filho, M. R.; Dias Filho, J. M.; & Fernandes, G. B. (2009). Evidenciação e Passivos no setor público: o problema dos restos a pagar e das despesas de exercícios anteriores. *XVI Congresso Brasileiro de Custos – Fortaleza – Ceará, Brasil, 03 a 05 de novembro*.
- Santos, C. H. M.; Orair, R. O.; Gobetti, S. W.; Ferreira, A. S.; Rocha, W. S.; Silva; H. L.; & Britto, J. M. (2012). Estimativas mensais da formação bruta de capital fixo pública no Brasil (2002-2010). *Economia Aplicada*, v. 16, n. 3, p. 445-473.
- Schipper, K. (1989). Commentary on earnings management. *Accounting horizons*, 3(4), 91-102.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2014). *Portaria nº. 702, de 10 de dezembro de 2014*. Estabelece regras para o recebimento dos dados contábeis e fiscais dos entes da Federação no exercício de 2015 e dá outras providências.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2018). Ministério da Fazenda. *Manual de Demonstrativos Fiscais*. 8ª ed. Brasília, DF.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2019). Ministério da Economia. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 8ª ed. Brasília, DF.
- Shi, M.; & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 8-9, p. 1367-1389.
- Shi, M.; & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: do they differ across countries and why? *J. Public Econ.* 90 (8-9), 1367-1389.
- Silva, A. M. Â.; Cândido Jr., J. O.; & Geraldo, J. C. (2007). Restos a pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público. *Prêmio SOF de Monografias*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal.
- Simon, H. A. (1957), *Models of Man*. Nova York, John Wiley.
- Smith, D. L.; & Hou, Y. (2013). Balanced budget requirements and state spending: a long-panel study. *Public Budgeting & Finance*, v. 33, n. 2, p. 1-18.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 87, n. 3, p. 355-374.

- Trapp, A. C. G. (2009). A relação do conselho fiscal como componente do controle no gerenciamento de resultados contábeis. (Tese de Doutorado) Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Wang, Q.; & Niu, M. (2019): Exploring the relationship between government budget information and citizens' perceptions of public service performance in China, *Public Management Review*. 22 (3): 317-340.
- Zang, A. Y. (2012). Evidence on the trade-off between real manipulation and accrual manipulation. *The Accounting Review*, 87(2), 675-703.