

CICLOS POLÍTICOS: ANÁLISE DE DISPONIBILIDADES DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

Caio Fabricio Hubner Schmitz

Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
E-mail: caio.schmitz@unioeste.br

Carlos Eduardo Khalbaum de Oliveira

Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
E-mail: carlos.oliveira30@unioeste.br

André Fernando Hein

Professor do Curso de Ciências Contábeis
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
E-mail: andre.hein@unioeste.br

RESUMO: O estudo analisa a influência dos ciclos políticos sobre a gestão fiscal dos municípios do Oeste do Paraná, com foco nas variações das disponibilidades de caixa e dos restos a pagar em períodos eleitorais. Fundamentado na Teoria dos Ciclos Políticos, o trabalho busca identificar indícios de manipulação orçamentária voltada a fins eleitorais, conforme sugerem autores como Nordhaus (1975) e Rogoff (1990). A pesquisa é de caráter exploratório, com abordagem quantitativa e documental, baseada em dados obtidos no site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) entre os exercícios de 2013 e 2024. Os resultados indicam que, nos anos eleitorais de 2016 e 2024, aproximadamente metade dos municípios apresentou redução no saldo de caixa em relação à média dos três anos anteriores, evidenciando possíveis práticas oportunistas na execução orçamentária. Em contraste, o ciclo de 2020 mostrou comportamento atípico. Conclui-se que a teoria dos ciclos políticos encontra respaldo empírico parcial no contexto municipal analisado, reforçando a importância da contabilidade pública como instrumento de transparência e controle social.

Palavras-chave: Teoria dos Ciclos Políticos; Disponibilidade de Caixa; Restos a Pagar.

1 INTRODUÇÃO

A condução da política fiscal, de responsabilidade dos governos municipais, desempenha um papel estratégico na manutenção do equilíbrio das contas públicas e na promoção do bem-estar social. Dada a proximidade dos governos locais com as demandas da população, o equilíbrio entre arrecadação e gasto público é essencial para garantir serviços básicos, como saúde, educação e infraestrutura. Nesse contexto, a disciplina na gestão das finanças públicas é fundamental para assegurar a continuidade dos serviços essenciais.

Para garantir a transparência, o controle e a eficiência na gestão fiscal, a contabilidade pública é essencial. Por meio do registro e acompanhamento da execução orçamentária, ela permite identificar variações nos padrões de gastos e avaliar a conformidade da gestão com os princípios legais. Instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oferecem base para analisar possíveis distorções fiscais associadas ao calendário político.

O crescente interesse acadêmico em torno do comportamento fiscal em anos eleitorais revela preocupações com a eficiência da gestão pública e os incentivos políticos que influenciam decisões orçamentárias. Segundo Hein *et al.* (2024), 94% dos estudos mostram que investimentos públicos tendem a aumentar em períodos pré-eleitorais, muitas vezes motivados por interesses eleitorais e não por critérios técnicos. Nesse contexto, a contabilidade pública exerce papel central ao fornecer dados que permitem identificar tais práticas. Além disso, pesquisas nessa área fortalecem a cidadania fiscal, promovem maior controle social e evidenciam a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de transparência e planejamento fiscal.

A Teoria dos Ciclos Políticos (TCP) investiga como gestores públicos manipulam variáveis fiscais e econômicas para influenciar a percepção dos eleitores e favorecer a sua permanência no poder. Entre as estratégias mais comuns estão o aumento de gastos com investimentos visíveis, em anos eleitorais, e o adiamento de medidas impopulares. Os modelos da TCP evoluíram ao longo do tempo, considerando tanto o comportamento míope dos eleitores – caracterizado pela memória curta (DOWNS, 1957 *apud* Oliveira, Arantes, Leroy, 2023) – quanto a assimetria de informação entre governantes e sociedade (ROGOFF; SIBERT, 1988 *apud* Hein, 2023). No Brasil, a maioria dos estudos empíricos confirma a presença de manipulações eleitoreiras, mesmo após marcos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (HEIN *et al.*, 2024). Pioneiro nesse campo, Nordhaus (1975) argumenta que os políticos tendem a conduzir a política econômica com foco em ganhos eleitorais de curto prazo, reforçando a ideia de que a lógica eleitoral pode comprometer decisões de longo prazo e a responsabilidade fiscal.

Nos últimos anos, a relação entre política e finanças públicas tem despertado atenção, sobretudo no que diz respeito ao uso estratégico do orçamento em períodos eleitorais. A literatura indica que gestores públicos, ao se aproximarem das eleições, tendem a intensificar investimentos com alta visibilidade, muitas vezes desconsiderando critérios técnicos (OLIVEIRA; ARANTES; LEROY, 2023). A contabilidade pública, ao registrar e divulgar dados orçamentários, permite identificar esse comportamento.

Inicialmente formulada por Nordhaus (1975), a teoria evoluiu para modelos mais sofisticados, como os de Rogoff (1990) e Drazen (2001), que incorporam a assimetria de informação e a racionalidade dos eleitores. A ênfase recai sobre a manipulação de gastos visíveis — como obras de infraestrutura — e a alteração da composição do orçamento em favor de áreas com maior apelo eleitoral. No contexto brasileiro, evidências empíricas demonstram a presença consistente de tais práticas, especialmente no nível municipal, onde os gestores intensificam investimentos em anos eleitorais e os reduzem no período seguinte.

A análise dos ciclos políticos em nível municipal é particularmente relevante, dada a maior proximidade entre gestores e eleitores e a autonomia que os prefeitos possuem sobre decisões orçamentárias. Esse cenário favorece a adoção de estratégias oportunistas, como o aumento de gastos com obras visíveis, principalmente em educação e infraestrutura, nos períodos que antecedem as eleições. Segundo Oliveira, Arantes e Leroy (2023) a literatura brasileira aponta que esses comportamentos são recorrentes.

Indicadores como o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) reforçam essa dinâmica, mostrando melhor desempenho fiscal em anos eleitorais. Além disso, a assimetria de informação entre gestores e eleitores e a busca pela reeleição contribuem para distorções na alocação dos recursos públicos. A pesquisa de Silva e Costa (2023) aponta que estudos observacionais no Brasil indicam que prefeitos frequentemente adotam uma postura mais cautelosa nos primeiros anos de mandato, reduzindo gastos e acumulando recursos, para então intensificar os investimentos em áreas de maior visibilidade nos anos eleitorais. Esse padrão revela uma estratégia deliberada de gestão, em que as decisões orçamentárias são orientadas

menos por critérios técnicos e mais por interesses eleitorais, com o objetivo de fortalecer a imagem do gestor e aumentar as chances de continuidade no poder.

Diante do exposto, este estudo tem como objetivo avaliar se há variação significativa nos valores da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar ao longo dos anos do mandato municipal, com foco em períodos eleitorais. Para atender esse objetivo, pretende-se testar a hipótese de que nos primeiros anos do mandato, ocorre maior acúmulo de caixa (poupança) e, nos anos pré-eleitorais e eleitorais, há aumento dos gastos e consequente redução da disponibilidade de caixa e/ou aumento dos restos a pagar.

Esta análise se mostra relevante, na medida em que permite à sociedade acompanhar como o governo vem investindo no município, identificando se há indícios de que os gestores possam estar se aproveitando de períodos que antecedem as eleições para intensificar investimentos e serviços públicos, ou se mantém regulares durante os quatro anos.

O estudo contribui ainda para o avanço de pesquisas na área da contabilidade e gestão pública, fomentando o aprimoramento da gestão pública local e fortalecendo o trabalho dos órgãos de controle externo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ELEITORAIS

A Teoria dos Ciclos Políticos se propõe a analisar como fatores políticos, especialmente eleições, influenciam o comportamento da economia. A formulação dessa teoria surgiu a partir das críticas de Anthony Downs (1957), que contestava a ideia de que as políticas públicas seriam sempre tomadas com base no interesse coletivo de forma racional e neutra. Divergindo dessa perspectiva, Downs e outros autores sugeriram que os governantes, ao buscarem sua permanência no poder, tendem a adotar medidas econômicas estratégicas com fins eleitorais. Desse modo, pode-se compreender que alguns governantes elevem os gastos públicos, reduzam impostos ou impulsionem artificialmente o crescimento econômico antes dos períodos eleitorais, buscando tornar-se a preferência dos eleitores. Ao término da eleição, esses políticos podem revogar essas medidas ou optar por decisões impopulares, causando um ciclo de variações econômicas ligado ao calendário eleitoral (DOWNS, 1957 *apud* OLIVEIRA, ARANTES, LEROY, 2023).

Na análise clássica de Nordhaus (1975), considerado o responsável por cunhar a expressão "*Political Business Cycle*" (ciclo político econômico), argumenta que os governos estimulam a demanda agregada antes das eleições, utilizando a relação entre a curva de Phillips para reduzir o desemprego, mesmo que isso provoque um aumento moderado da inflação. O autor ressalta que, em anos eleitorais, pode haver uma ampliação da oferta monetária com o objetivo de estimular a produção e reduzir o desemprego, visando obter melhores resultados nas urnas.

A manipulação das políticas fiscais e orçamentárias por governos tem sido objeto de destaque nos estudos sobre ciclos políticos. Rogoff (1987) e, posteriormente Sibert (1988), argumentam que, mesmo considerando que os eleitores possuem expectativas racionais, a assimetria de informação entre políticos e eleitores permite que os primeiros manipulem a percepção pública durante os períodos eleitorais. Essa manipulação ocorre principalmente por meio da mudança na composição dos gastos públicos, privilegiando despesas de alta visibilidade, como investimentos em infraestrutura, interpretadas de forma positiva pelo eleitorado. Ampliando essa perspectiva, Rogoff (1990) desenvolveu o conceito de *Political Budget Cycle* (ciclo político-orçamentário), no qual enfatiza as estratégias fiscais como instrumentos centrais de influência da opinião pública e maximização das chances de reeleição por meio de políticas orçamentárias oportunistas em épocas eleitorais.

De forma geral, a teoria central, conforme Fialho (1999), indica que os governantes agem de maneira estratégica e, muitas vezes, oportunista, manipulando aspectos da política econômica, para influenciar a percepção dos eleitores e maximizar suas chances de permanecer no poder. Conforme apontado pela autora, essas intervenções econômicas orientadas por interesses eleitorais permitem que os gestores conduzam a economia conforme seus próprios objetivos, promovendo uma expansão nos períodos que antecedem as eleições com o intuito de criar um ambiente favorável para os resultados eleitorais. Esse comportamento evidencia o uso estratégico de políticas econômicas para atender interesses políticos, sendo uma característica essencial da Teoria dos Ciclos Políticos.

De acordo com Salvato *et al* (2007), a literatura sobre ciclos políticos distingue diferentes abordagens a partir da interação entre as motivações dos governantes e a racionalidade atribuída ao eleitorado. Deste modo, os partidos podem adotar estratégias oportunistas, manipulando variáveis macroeconômicas para maximizar chances eleitorais, ou atuar de acordo com orientações ideológicas, diferenciando políticas de esquerda e direita. No que se refere ao eleitorado, considera-se que suas expectativas podem ser formadas de maneira adaptativa/irracional, como nos modelos tradicionais de Nordhaus (1975) e Hibbs (1977), ou de forma racional, como em Rogoff e Sibert (1988) e Alesina (1987). Da interação dessas hipóteses decorrem quatro vertentes teóricas — oportunista tradicional, partidária tradicional, oportunista racional e partidária racional — apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 1 – Classificação dos Modelos de Ciclos Políticos

Hipóteses		PARTIDOS POLÍTICOS	
		<i>OPORTUNISTAS</i>	<i>IDEOLÓGICOS</i>
	<i>IRRACIONAIS</i>	Teoria Oportunista Tradicional Nordhaus (1975) Lindbeck (1976)	Teoria Partidária Tradicional Hibbs (1977) Frey e Lau (1968)
	<i>RACIONAIS</i>	Teoria Oportunista Racional Rogoff e Sibert (1988) Rogoff (1990)	Teoria Partidária Racional Alesina (1987) Alesia e Sachs (1988)

Fonte: Adaptado de Salvato *et al* (2007)

O modelo oportunista, de acordo com Nordhaus (1975), assume que os gestores buscam maximizar as chances de reeleição, por meio de manipulações econômicas, enganando os votantes facilmente. Por outro lado, Rogoff e Sibert (1988), consideram os eleitores racionais, entretanto, a presença de assimetria temporária de informação, ainda permite que as manipulações ocorram. No modelo partidário, Hibbs (1977) propõe que os políticos são motivados por ideologias partidárias e que os eleitores possuem expectativas adaptativas, não compreendendo completamente o ciclo econômico, em contrapartida Alesina (1987), pressupõe que a população votante formula suas expectativas de forma racional (SALVATO *et al*, 2007)

2.2 DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR NA CONTABILIDADE PÚBLICA MUNICIPAL

Nesta seção serão apresentados conceitos, definições e aspectos normativos, que embasam a análise da Disponibilidade de Caixa, e dos Restos a Pagar, no âmbito da Contabilidade Pública Municipal.

2.2.1 A CONTABILIDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

A contabilidade aplicada ao setor público é um instrumento de gestão essencial na administração pública municipal, voltado ao registro, controle e evidenciação dos atos e fatos administrativos (ARRUDA, ARAÚJO, 2020).

Ela atua como uma ferramenta crucial para o planejamento, a execução, o controle e a avaliação do uso dos recursos públicos, influenciando diretamente a eficiência e a transparência da gestão (LISKA, 2016).

A Contabilidade Pública, enquanto instrumento de gestão, é fundamental para assegurar a observância de princípios basilares da administração pública, como a legalidade, a transparência e o controle (LISKA, 2016).

O princípio da legalidade é um pilar da gestão pública, determinando que a administração pública somente pode atuar conforme a lei permite ou ordena, ao contrário da iniciativa privada, que pode fazer tudo que não for proibido por lei (LISKA, 2016).

Segundo Liska (2016), a contabilidade pública tem como principal objeto a Administração pública, incluindo o patrimônio público e o orçamento público. Aplica técnicas para o registro de atos e fatos administrativos, visando à apuração de resultados e à elaboração de relatórios periódicos. A contabilidade pública permite gerir os recursos provenientes da tributação para a prestação de serviços públicos e satisfação das necessidades coletivas com eficiência e eficácia.

A contabilidade pública diferencia as receitas orçamentárias – recursos que pertencem ao ente e serão aplicados em ações e programas – de receitas extraorçamentárias, que são valores transitórios, como cauções e consignações, e representam um passivo a ser devolvido ao proprietário (LISKA, 2016). As receitas orçamentárias representam valores constantes do orçamento que são consolidadas em receitas correntes ou de capital (ARRUDA, ARAÚJO, 2020). Os Restos a Pagar são classificados como despesas orçamentárias cujo empenho foi regularmente emitido, mas que ainda se encontra pendente da fase de liquidação e/ou de pagamento (KOHAMA, 2016). As receitas são classificadas em correntes e de capital. As receitas correntes são destinadas a atender as despesas correntes e de capital. No entanto, a legislação proíbe que receitas de capital sejam gastas com despesas correntes, pois estas não trazem benefícios futuros e servem apenas para manutenção das atividades públicas (LISKA, 2016).

Hein *et al.* (2024), explicam que a Lei nº 4.320/64, estabelece normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços. Essa lei classifica a receita pública em receitas correntes e de capital e, em seu artigo 58, define o empenho como a ação que cria para o Estado uma obrigação de pagamento, reservando o valor para posterior liquidação.

A transparência, na gestão pública, é um dos pilares que sustenta a confiança e a legitimidade das ações governamentais, pois permite que a sociedade acompanhe e avalie a aplicação dos recursos públicos, segundo Oliveira, Arantes e Leroy (2023), ao registrar, controlar e analisar os recursos e as ações governamentais, a transparência ela permite que os cidadãos tenham acesso à informação sobre os impactos das políticas, orçamentos, déficits e superávits públicos em suas vidas. Assim, a população espera que os serviços públicos sejam melhores e que os gestores atuem com eficiência e eficácia, e a transparência é fundamental para atender a essa demanda.

A transparência, ancorada pela contabilidade pública e pela divulgação clara de informações orçamentárias e financeiras, é um mecanismo crucial para empoderar os cidadãos, promover a cidadania fiscal e atuar como contraponto às manipulações eleitoreiras decorrentes da assimetria de informação, embora a complexidade dos dados e o auto interesse dos agentes ainda representem desafios significativos, conforme dispõe a legislação vigente, (BRASIL, 2009).

2.2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os instrumentos de planejamento: Planejamento Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são elementos centrais na promoção da transparência e da responsabilidade na gestão pública brasileira, atuando de forma integrada para orientar e controlar o uso dos recursos públicos (BRASIL, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), sancionada em maio de 2000, estabeleceu normas de finanças públicas com foco na responsabilidade da gestão fiscal. Sua implementação melhorou a gestão pública, tornando-a mais eficiente, e também estimulou novos estudos sobre ciclos políticos, em parte devido à maior facilidade de acesso às informações que a lei proporcionou (HEIN *et al* 2024).

O Planejamento Plurianual abrange um período de quatro anos, conforme o Art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ele define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, estadual e municipal de forma regionalizada, incluindo despesas de capital e programas de duração continuada. O PPA é apresentado pelo poder executivo ao legislativo no início do mandato e tem a duração de quatro anos até o término do mandato (BRASIL, 1988).

A Lei das Diretrizes Orçamentárias é estabelecida anualmente, de acordo com o Art. 165, § 2º da Constituição Federal. Sua principal função é compreender as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988). A LDO também aborda alterações na legislação tributária, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e define quais programas do PPA terão prioridade (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) define a previsão sobre a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos pelos entes federativos. Ela apresenta a previsão da receita e fixa, no mesmo valor, o limite para as despesas a serem executadas pelos governos. É elaborada anualmente com base no PPA e LDO (BRASIL, 1988).

As regras fiscais que regem a execução orçamentária e financeira, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de caixa, são fundamentais para a gestão pública responsável no Brasil. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), juntamente com os instrumentos de planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – formam o arcabouço que orienta e controla o uso dos recursos públicos (BRASIL, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui um pilar para a responsabilidade na gestão fiscal. Segundo Silva *et al* (2021), uma de suas regras cruciais, que impacta diretamente a disponibilidade e o uso do caixa, é a proibição de que receitas de capital sejam usadas para financiar despesas correntes. Isso significa que recursos provenientes da constituição de dívidas (empréstimos) ou da venda de bens públicos (alienação de bens) não podem ser utilizados para cobrir gastos de manutenção da máquina pública. Para os autores, o objetivo é evitar que o Estado se desfça de seu patrimônio ou aumente o endividamento apenas para cobrir despesas

de rotina, em vez de direcionar esses recursos para investimentos e a melhoria dos serviços públicos a longo prazo.

Segundo Liska (2016), a programação orçamentária e financeira é um mecanismo essencial para a gestão da disponibilidade de caixa, pois compatibiliza o fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, ajustando a despesa fixada às projeções de arrecadação. É crucial distinguir a movimentação de créditos (que se refere à autorização de gasto) da movimentação de recursos financeiros (que se refere à disponibilidade real do dinheiro). Em suma, as regras fiscais, especialmente as da LRF e as definidas nos instrumentos orçamentários, garantem que a execução financeira esteja atrelada à disponibilidade de caixa real, buscando a prudência e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

2.2.3 DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 2024), O demonstrativo traz dados sobre o total de recursos disponíveis em caixa (disponibilidade bruta), os compromissos financeiros já assumidos, e o valor que efetivamente sobra (disponibilidade líquida), discriminando essas informações para cada tipo de recurso vinculado e para os recursos de uso livre (não vinculados).

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 2024), o demonstrativo de disponibilidade de caixa e restos a pagar tem o objetivo de apresentar informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa bruta para cada recurso vinculado.

O MDF (2024) explica que o objetivo do demonstrativo é dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição de Restos a Pagar de despesas não liquidadas. As despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas de obrigações a serem pagas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar.

O Restos a Pagar de acordo com o MDF (2024), constituem compromissos financeiros e podem ser caracterizados como despesa empenhada, porém que não foi paga até o dia 31 de dezembro, que atende aos requisitos previstos em legislação específica.

2.3 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE CICLOS POLÍTICOS E GESTÃO FISCAL MUNICIPAL

Como já citado anteriormente Teoria dos Ciclos Políticos pressupõe que gestores públicos, para maximizar seu capital político e as chances de reeleição (ou eleição de candidatos do mesmo grupo), podem manipular os gastos públicos, a política fiscal ou a escolha de investimentos com maior visibilidade, gerenciando a percepção dos eleitores.

Segundo Hein *et al* (2024), a gestão fiscal municipal é um ponto de análise relevante para essa teoria, especialmente devido à maior proximidade dos indivíduos com as esferas locais de poder, o que faz com que a demanda da sociedade por recursos públicos recaia principalmente sobre a administração municipal. Diversos estudos no Brasil têm identificado indícios de manipulação eleitoreira condizentes com a Teoria dos Ciclos Políticos. De acordo com Hein *et al* (2024), ao analisar publicações de estudos sobre este tema entre 1953 a 2019, onde as três esferas de governo foram analisadas, verificaram que em 94% dos estudos há indícios de manipulação eleitoreira condizente com a Teoria dos Ciclos Políticos.

Liska (2016) explica que o objetivo principal dele era verificar o grau de dependência dos municípios em relação às transferências correntes recebidas do Estado e da União para

cobrir gastos com Saúde e Educação. Liska (2016) chegou a conclusão de que os municípios brasileiros são extremamente dependentes dos recursos recebidos dos outros entes (Estado e União) para um bom funcionamento. Ele também verificou que grande parte das despesas dos municípios são com saúde que varia entre 18% a 22% e a educação que varia entre 20% a 23%.

Oliveira, Arantes e Leroy (2023), apresentaram que o objetivo principal deles é analisar os efeitos políticos nos investimentos em infraestrutura das capitais brasileiras, no horizonte de 2009 a 2019. Os resultados alcançados sugerem que o ano pós-eleitoral influenciam negativamente os investimentos, e apresenta indícios de que essa conduta foi estratégica pelos gestores municipais.

3 METODOLOGIA

A pesquisa exploratória costuma ser utilizada quando um problema não está claramente definido ou as informações disponíveis são limitadas. Estudos de caráter exploratório têm como objetivo tornar o assunto mais claro e obter resultados importantes para a continuação da pesquisa (BEUREN; RAUPP, 2006).

Uma característica interessante da pesquisa exploratória consiste no aprofundamento de conceitos preliminares sobre determinada temática não contemplada de modo satisfatório anteriormente. Assim, contribui para o esclarecimento de questões superficialmente abordadas sobre o assunto (BEUREN; RAUPP, 2006, p. 5).

A opção pela metodologia exploratória justifica-se porque o objetivo principal da pesquisa é verificar se existe variação entre os anos de mandato na disponibilidade de caixa e restos a pagar. Segundo Hein et al. (2024), a Teoria dos Ciclos Políticos sugere que gestores públicos podem exercer influência nos gastos públicos para maximizar as chances de reeleição. Essa manipulação pode criar um cenário econômico favorável, ocasionado por comportamentos oportunistas em períodos pré-eleitorais

Um estudo quantitativo é adotado quando uma pesquisa se baseia em dados numéricos, com intuito de alcançar o resultado desejado. Esse método de pesquisa tem como prioridade o comportamento geral dos acontecimentos. A pesquisa quantitativa, mostra-se importante ao ter como objetivo a precisão dos resultados, sendo aplicada em estudos que buscam a classificação e relação entre os dados apresentados (BEUREN; RAUPP, 2006).

O método quantitativo será adotado com o objetivo de avaliar, os valores médios de disponibilidade de caixa e de restos a pagar ao longo dos anos de mandato. De maneira geral, é imprescindível a coleta, organização e análise de dados numéricos que permitam mensurar essas flutuações.

A pesquisa documental está baseada em documentos que não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Segundo (SILVA, GRIGOLO, 2002, *apud* BEUREN, RAUPP, 2006) “a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada.”. A pesquisa documental busca selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido. Portanto, esse estudo adotou uma pesquisa documental, pois foi baixado demonstrativo que mostram os valores das disponibilidades dos municípios de cada ano. Para isso foi usada um Script criado por meio do Microsoft Power Automate, que acessou os demonstrativos dos municípios e assim realizando o download. Depois outro Script renomeou os demonstrativos, e outro coletou dados de campos específicos dos relatórios baixados.

Quanto a análise de dados, a amostra utilizada foi de todos os municípios do Oeste do Paraná, região esta que é composta por 50 municípios. Os dados foram coletados com acesso ao site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com objetivo de acessar o demonstrativo da

Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar. Todos os valores foram atualizados pelo índice do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) até 31/12/2024.

Os municípios selecionados foram: Anahy, Assis Chateaubriand, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Brasilândia do Sul, Cafelândia, Capitão Leônidas Marques, Cascavel, Catanduvas, Céu Azul, Corbélia, Diamante D'Oeste, Entre Rios do Oeste, Espigão Alto do Iguaçu, Formosa do Oeste, Foz do Iguaçu, Francisco Alves, Guaíra, Guaraniaçu, Iguatu, Iracema do Oeste, Itaipulândia, Jesuítas, Lindoeste, Marechal Cândido Rondon, Maripá, Matelândia, Medianeira, Mercedes, Missal, Nova Aurora, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste, Palotina, Pato Bragado, Quatro Pontes, Ramilândia, Santa Helena, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu, São Pedro do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu, Terra Roxa, Toledo, Tupãssi, Ubatã, Vera Cruz do Oeste.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

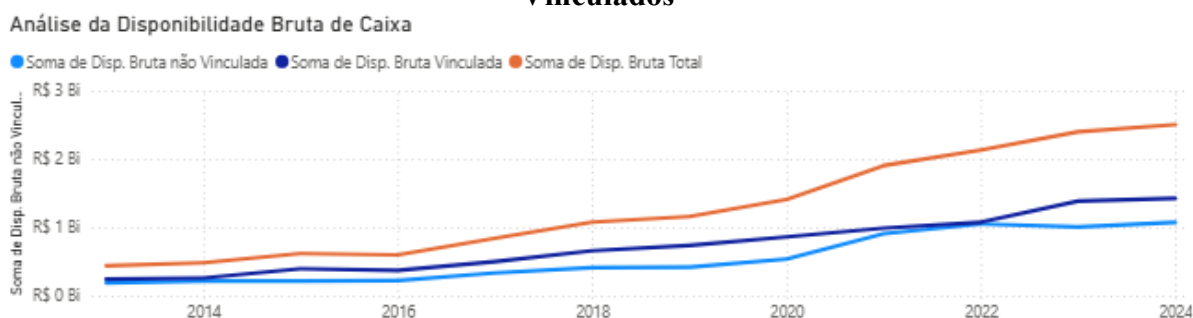
Com o intuito de testar a hipótese de que nos primeiros anos do mandato, ocorre maior acúmulo de caixa (poupança) e, nos anos pré-eleitorais e eleitorais, há aumento dos gastos e consequente redução da disponibilidade de caixa e/ou aumento dos restos a pagar, foram coletados dados do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar disponível no site do TCEPR (Tribunal de Contas do Estado do Paraná), dos municípios da amostra.

Segundo a ideia principal da Teoria dos Ciclos Políticos os gestores, estariam predispostos a diminuir os gastos nos primeiros anos de mandato, e assim investir esses recursos acumulados, em ações nos municípios, perto do período de eleições.

De início, após importar os dados no Microsoft Power BI, iniciou-se a primeira etapa de análise, considerando três saldos apresentados no relatório: a Disponibilidade Bruta de Caixa, a Disponibilidade Líquida de Caixa e os Restos a Pagar.

A Disponibilidade Bruta de Caixa analisando os valores nominais da soma de todos os municípios, evidenciou que não apresentou indícios de manipulação, segundo a Teoria dos Ciclos Políticos. Abaixo, o Gráfico 1 mostra este cenário, onde, como todos os municípios selecionados, o caixa só aumentou, ou seja, não é possível identificar que houve períodos em que foi acumulado caixa, para ser gasto próximo as eleições.

Gráfico 1: Valor de Disponibilidade Bruta de Caixa – Recursos Vinculados x Não Vinculados



FONTE: Elaborado pelos autores, 2025

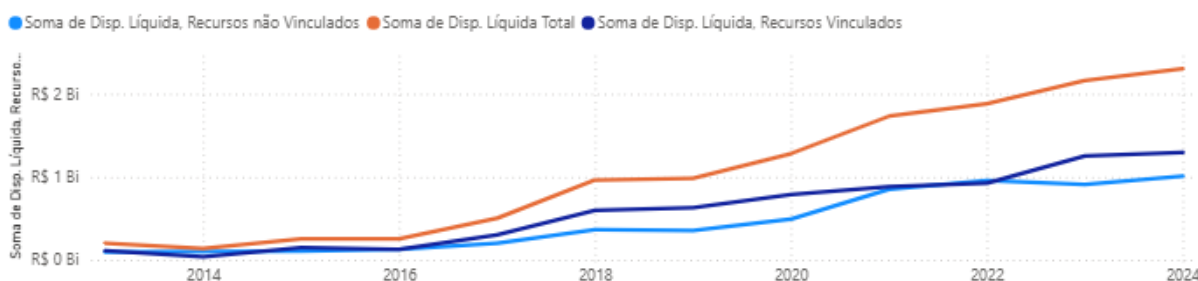
Os recursos vinculados apresentam uma destinação específica, como os que pertencem a fundos, convênios ou despesas obrigatórias. Já os recursos não vinculados, são recursos livres, que não apresentam uma destinação específica, podem ser usados inclusive para cobrir insuficiências dos recursos vinculados, MDF (2024).

O Gráfico 1 mostra uma constante crescente ano após ano com os três valores analisados, porém ele não demonstra comprovação de possível manipulação, pois com os valores apresentados no gráfico (disponibilidade bruta não vinculada, disponibilidade bruta vinculada e disponibilidade bruta total) nenhum deles apresentam uma queda no valor em caixa a partir do ano eleitoral em comparação com o ano pré-eleitoral, que indicaria uma possível manipulação.

Em seguida analisou-se a Disponibilidade Líquida de Caixa, que representa a Disponibilidade Bruta de Caixa menos os Restos a Pagar (Despesas Empenhadas e não pagas durante o período), como mostra o Gráfico 2. Optou-se por esta análise ao perceber que os Restos a Pagar tiveram alteração significativas durante o período analisado e não seria interessante utilizar somente a Disponibilidade Bruta de Caixa.

Gráfico 2: Valor de Disponibilidade Líquida de Caixa – Recursos Vinculados x Não Vinculados

Análise da Disponibilidade Líquida de Caixa (Deduzidos os Restos a Pagar Processados)



FONTE: Elaborado pelos autores, 2025

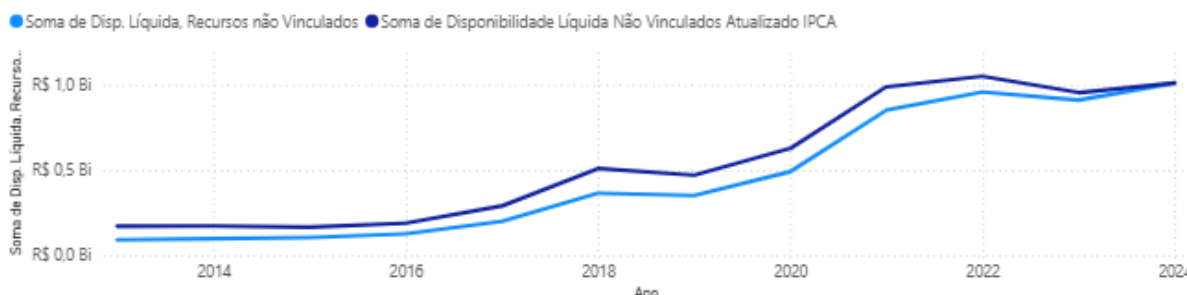
Durante o período analisado, assim como na análise da Disponibilidade Bruta de Caixa, não ficou evidente nenhuma diminuição nos anos eleitorais comparado ao pré-eleitorais, como era de se esperar pelo que é pressuposto pela Teoria dos Ciclos Políticos.

Considerando apenas os valores de Disponibilidade Líquida de Caixa, buscou-se analisar os recursos sobre os quais o gestor público possui maior gerência, ou seja, que pode decidir mais facilmente como e quando usar os recursos, que é o caso dos Recursos não Vinculados (linha azul clara no Gráfico 2).

Além disso, para que a análise não seja influenciada pela inflação, foi realizada a atualização dos valores pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) até 31/12/2024. Portanto, o Gráfico 3, e as análises que se seguem mostra a soma da Disponibilidade de Caixa Líquida, apenas dos Recursos Não Vinculados, em valores atualizados pelo IPCA, dos municípios da amostra.

Gráfico 3: Valor total da Disponibilidade Líquida de caixa não vinculados de todos os municípios durante os 3 ciclos, com o valor atualizado IPCA

Análise da Disponibilidade Líquida de Caixa - NÃO VINCULADOS



FONTE: Elaborado pelos autores, 2025

Percebe-se um aumento consistente na soma da disponibilidade de caixa dos municípios analisados, o que não é condizente com a hipótese da Teoria dos Ciclos Políticos.

Passou-se então a analisar a evolução desta disponibilidade de caixa líquida, dos recursos não vinculados, em cada município. Para tanto optou-se por calcular a média dos 3 primeiros anos de mandato para comparar com o 4º ano do mandato (ano eleitoral), para testar a hipótese de que se a disponibilidade em caixa no ano eleitoral for menor do que a média dos três anos anteriores, é um indício de que os gastos públicos foram maiores no ano eleitoral. Isso poderia representar uma possível manipulação eleitoreira na aplicação dos recursos públicos. Esses dados são apresentados na Tabela 1.

Município	Média 2013 a 2015	2016	Média 2017 a 2019	2020	Média 2021 a 2023	2024
ANAHY	-360524,25	275582,39	-393121,39	963337,33	1291055,5	490752,59
ASSIS CHATEAUBRIAND	10784496,08	7562791,02	9790812,68	18355849,03	14854229,08	16426861,63
BOA VISTA DA APARECIDA	1092808,09	1576853,21	-753664,21	-522740,94	316415,86	1488090,89
BRAGANEY	-334594,08	93459,54	2735331,98	2893496,71	9759292,56	6721813,93
BRASILÂNDIA DO SUL	49772,49	371074,73	-594125,25	-1124298,99	-430669,52	-207301,61
CAFELÂNDIA	2094798,29	1799959,71	852572,71	4511392,37	14544173,25	3140584,78
CAPITÃO LEÔNIDAS MARQUES	2176358,84	338046,53	2446385,78	219338,79	4710429,55	3912565,91
CASCAVEL	75561697,07	4571485,12	94435353,98	133847520,6	160628119,1	166745432,7
CATANDUVAS	4580562,98	3197178,44	5185230,6	498713,63	5876819,73	2125170,36
CÉU AZUL	1721206,91	1396294,44	583246,05	7630696,24	13374627,44	14227057,04
CORBÉLIA	-1569469,61	-142182,59	388653,17	226303,49	-2223109,43	-6210551,55
DIAMANTE D'OESTE	260032,93	-667930,05	58420,14	1663333,62	2194424,95	477942,39
ENTRE RIOS DO OESTE	2279597,4	3616629,77	4772326,45	6682722,06	13350885,34	19247145,68
ESPIGÃO ALTO DO IGUAÇU	-1460904,76	-1087124,51	-750546,66	2275088,79	6500918,52	3667698,68
FORMOSA DO OESTE	-2347677,71	-991124,98	2595184,06	4638873,42	15030321,82	1831965,44
FOZ DO IGUAÇU	-49811204,65	-7668457,01	45613391,56	18641746,97	18089749,2	44802096,64
FRANCISCO ALVES	1642258,17	3667948,05	6055809,48	4648790,64	4391275,82	3519319,17
GUAÍRA	3037928,71	6005858,57	7905774,89	92332,12	19539184,98	19061862,49
GUARANIAÇU	2588934,73	2153886,98	4445282,54	5013998,39	18804390,31	13710522,57
IGUATU	-285634,39	443951,19	279763,7	61432,62	2260043,05	143206,16
IRACEMA DO OESTE	173755,69	196729,21	-113741,41	230247,45	2487842,33	2182884,93
ITAIPULÂNDIA	3575584,69	7382394,99	11486084,56	3584976,21	22774175,04	44058920,28
JESUITAS	-122577,14	-3116050,21	-28564,65	1012752,77	3920224,01	7280103,12
LINDOESTE	152487,11	-101702,28	-1766504,64	-1349617,65	-1510109,19	657693,52
MARECHAL CÂNDIDO RONDON	18876082,94	19409151,42	35908521,06	52157588,61	82719141,23	10614674,41
MARIPÁ	2782151,08	3056943,56	4974799,08	7411371,84	10448488,82	10995399,21
MATELÂNDIA	3078179,04	4367153,61	5345672,34	11728283,86	29273172,75	30818152,82
MEDIANEIRA	3880948,51	5744376,15	3741121,47	22344224,28	37895955,66	19273757,64
MERCEDES	1889648,52	2905873,05	2608401,62	3069353,04	6786536,07	12133152,88
MISSAL	3407140,66	739113,39	1018779,69	4430593,99	11780626,42	10526888,13
NOVA AURORA	2778129,98	2577400,42	1806647,71	2675694,62	6176927,17	4828801,64
NOVA SANTA ROSA	1861778,87	2317893,59	5330185,9	8874483,09	6378954,99	6850171,75
OURO VERDE DO OESTE	1520062,57	2169795,54	2271578,4	6213757,47	12786872,78	13495360,07

PALOTINA	10079484,43	1146316,64	20769530,36	29384516,69	65379843,14	62464943,91
PATO BRAGADO	3923459,55	8470981,87	10477031,35	9154958,09	13658364,12	21063573,73
QUATRO PONTES	3213680,35	4239485,23	3928024,32	3104560,25	3704935,93	8050964,95
RAMILÂNDIA	92050,48	-425067,42	-300360,95	1547080,68	1929572,55	2345771,66
SANTA HELENA	15277461,62	17062592,33	23604110,35	34228996,86	44693225,88	26640832,41
SANTA LÚCIA	684403,01	1213262,15	209860,88	304364,44	666788,05	1914822,17
SANTA TEREZA DO OESTE	-351540,05	-1858109,34	531709,08	4822274,12	4937502,75	1935233,65
SANTA TEREZINHA DE ITAIPU	3728315,23	7642156,82	20015506,1	25196019,69	52931333,33	61549467,18
SÃO JOSÉ DAS PALMEIRAS	-163442,76	-397089,41	-1124045,76	326090,35	1289827,8	827960,35
SÃO MIGUEL DO IGUAÇU	3970785,29	2758209,72	6314362,52	8967873,51	27089986,29	29034000,52
SÃO PEDRO DO IGUAÇU	1486979,16	942834,88	2044124,42	4697165,98	6337414,46	5063367,77
SERRANÓPOLIS DO IGUAÇU	1318062,48	2507616,55	3372255,32	6820005,15	11134348,38	1476481,38
TERRA ROXA	1857576,33	3594864,35	8154978,89	15250835,98	17340229,42	23161443,62
TOLEDO	22625708,07	15446529,61	61734508,74	114813937,8	158366758,4	109884201,2
TUPÃSSI	4501725,53	2568128,99	3598873,15	5943624,18	15466703,92	11634874,35
UBIRATÃ	3729209,1	3227838,13	2964982,19	9486824,08	10948420,91	21133303,37
VERA CRUZ DO OESTE	-434883,64	-1161058,87	-681016,95	1247719,14	6060198,41	6142194,71

FONTE: Elaborada pelos autores, 2025.

Analisando município a município chegamos aos resultados que no período eleitoral de 2016, 21 dos 50 municípios apresentaram um Saldo em Caixa menor em 2016, comparados a média dos anos 2013, 2014 e 2015, ou seja, isso representa 42% dos municípios estudados apresentaram uma possível manipulação por parte dos seus gestores nesse ciclo.

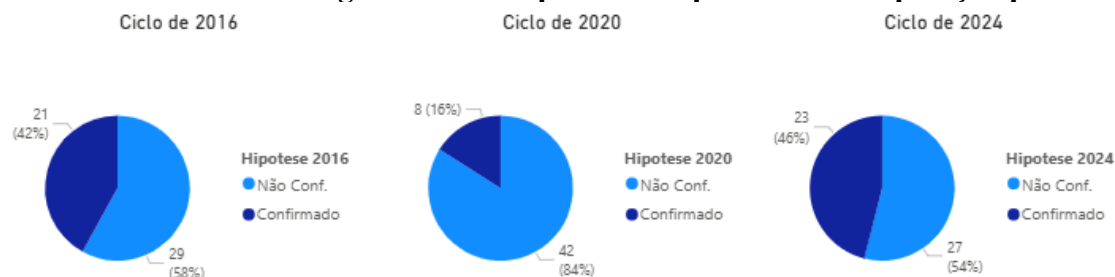
A análise feita no ciclo de 2020, mostra que o número de municípios que teve Saldo em Caixa menor no último ano do mandato, comparado com a média dos anos 2017,2018 e 2019, diminui consideravelmente para 8 dos 50 municípios, esse número representa 16% dos municípios estudados.

Um dos possíveis motivos para essa queda significativa comparado com o ciclo anterior, pode se dar ao fato de que a eleição aconteceu em um ano de pandemia.

Já em 2024 foi o ano de eleição que mais se confirmou municípios que tiveram Saldo em Caixa menor no ano eleitoral do que na média dos anteriores, chegando a 46%, 23 municípios dos 50 analisados.

Esse número de 2024, é parecido com 2016, e reforça a teoria que no ciclo de 2020, teve menos municípios onde de se confirmou a hipótese, devido ao período pandêmico de COVID 19. Esses dados são resumidos no Gráfico 4.

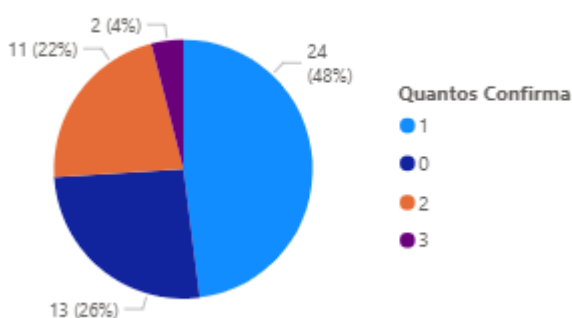
Gráfico 4: contagem de municípios com hipótese de manipulação por ciclos



FONTE: Elaborado pelos autores, 2025

Após esses resultados alcançados, também analisamos quantos municípios repetiram a probabilidade de uma possível manipulação, com isso, chegamos à conclusão de que 13 municípios não apresentaram nenhuma possível manipulação, 24 apresentaram ao menos uma possível manipulação durante os 3 ciclos, 11 apresentaram duas e por fim 2 municípios tiveram um gasto maior no 4º ano, que a média dos 3 primeiros, em 3 ciclos, ou seja, todos os ciclos analisados, conforme mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5: Contagem de ciclos que os municípios apresentaram confirmando a hipótese



FONTE: Elaborado pelos autores, 2025

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi analisar, conforme a Teoria dos Ciclos Políticos, se houve possíveis manipulação presentes nos 50 municípios do oeste do Paraná, referente aos Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar.

Com base nas análises de dados de 2013 a 2024 foi identificado que que nas duas eleições fora do período pandêmico, apresentou quantidade de municípios com possíveis manipulações. Os resultados dos Ciclos de 2016 e 2024 evidenciaram que, em praticamente 50% dos municípios, gestores aumentaram os gastos no período eleitoral comparado com a média dos 3 períodos anteriores, assim corroborando com a teoria de Downs (1957 *apud* OLIVEIRA, ARANTES, LEROY, 2023).

Porém o estudo apresentou um ciclo anormal, o de 2020, onde menor número de municípios que aumentaram seus gastos em comparação com a média calculada, somente 16% dos municípios estudados, isso possivelmente teve por influência da pandemia de COVID 19.

O estudo apresenta uma grande importância em relação às variações sofridas pelos municípios nas contas Disponibilidade de caixa e os Restos a Pagar, que indiretamente acaba demonstrando as variações sofridas nos gastos públicos.

Outra importância da pesquisa, é ajudar a população em geral, de modo a simplificar as informações públicas e contribuir para o esclarecimento de informações, a maneira como governantes possam estar utilizando do seu cargo para continuar no poder, também um alerta para que continuem de maneira geral fiscalizando o serviço público de seus gestores. Para

assim, exigir transparência e eficiência, visto que eles que estão cientes de como o dinheiro está sendo utilizado.

Porém a pesquisa apresenta uma limitação, é impossível afirmar que houve ou não manipulação, visto que as variações em caixa podem apresentar vários motivos. Por se tratar de um estudo exploratório, buscou-se apenas verificar se havia indícios de manipulação eleitoral pela Teoria dos Ciclos Políticos.

Considerando as limitações deste estudo, recomenda-se que em pesquisas futuras sobre a Teoria dos Ciclos Políticos, pode-se analisar um número maior de municípios, ou até mesmo atendendo outras regiões do Paraná. Além disso seria interessante investigar outras receitas e despesas que os municípios apresentam. Esses estudos poderão contribuir para a população com mais informações facilitadas, também contribuindo para aprimoramento da Teoria dos Ciclos Políticos, fortalecendo a base científica existente.

REFERÊNCIAS

- DRAZEN, Allan. The political business cycle after 25 years. **NBER Macroeconomics Annual**, v. 15, p. 75–117, 2000. Disponível em: <<https://www.nber.org/system/files/chapters/c11055/c11055.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2025.
- HEIN, A. F.; HENZ, A. V.; BRUCH, M.; WISSMANN, I. J.; JACOME, N. A. A teoria dos ciclos político e as evidências de manipulações eleitoreiras no contexto brasileiro. **Contabilidade em Pauta**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. e391, 2024. DOI: 10.55905/contabv8n1-001. Disponível em: <<https://periodicos.unisantacruz.edu.br/index.php/contabilidade/article/view/391>>. Acesso em: 30 jun. 2025.
- NORDHAUS, William D. The Political Business Cycle. **The Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975. Disponível em: <<https://elischolar.library.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1565&context=cowles-discussion-paper-series>>. Acesso 05 jul. 2025
- OLIVEIRA, L. de A.; ARANTES, V. A.; LEROY, R. S. D. Ciclos políticos e investimentos em infraestrutura: análise entre capitais brasileiras. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 180–197, 2023. DOI: 10.21680/2176-9036.2023v15n1ID27480. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/27480>>. Acesso em: 30 jun. 2025.
- RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, I. M. (org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76-97. Disponível em: <https://www.geocities.ws/cienciascontabeisfecea/estagio/Cap_3_Como_Elaborar.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2025.
- ROGOFF, Kenneth S. Equilibrium political budget cycles. *NBER Working Paper*, n. 2428, 1987. Apresentado como “Equilibrium Political Budget Cycles”, mais tarde publicado em: **ROGOFF, Kenneth S. Equilibrium political budget cycles**. *American Economic Review*, v. 80, n. 1, p. 21–36, mar. 1990. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w2428>>. Acesso em: 6 jul. 2025.
- SALVATO, M. A.; ANTURES, P. C.; JR, A. F. de A.; SHIKID, C. D.; Ciclos políticos: um estudo entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. **Revista de Economia e Administração**, v.7, n.1, p.1-20, jan./mar. 2008. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Claudio-Djissey-Shikida/publication/273564015_Ciclos_politicos_um_estudo_sobre_a_relacao_entre_flutuacoes_economicas_e_calendario_eleitoral_no_Brasil_1985-2006/links/567d297208ae1e63f1e5e478/Ciclos-politicos-um-estudo-sobre-a-relacao-entre-flutuacoes-economicas-e-calendario-eleitoral-no-Brasil-1985-2006.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2025.
- SILVA, L.; COSTA, C.; CASTRO, M.; ARAUJO, E. A Reeleição e a Eficiência dos Municípios Brasileiros Sob a Perspectiva da Teoria da Escolha Pública. **Revista de Contabilidade da UFBA**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. e2123, 2023. DOI: 10.9771/rcufba.v15i0.54207. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/54207>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

STN - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1406:04-05-02-01-disponibilidade-de-caixa&catid=706&Itemid=675>. Acesso em 29 jun. 2025.

ARRUDA, Daniel G.; ARAÚJO, Inaldo da Paixão S. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Uni, 2020. *E-book*. p.13, p. 64. ISBN 9788571440913. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788571440913/>>. Acesso em: 10 out. 2025.>

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública - Teoria e Prática, 15ª edição**. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. *E-book*. p.142. ISBN 9788597006391. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597006391/>>. Acesso em: 10 out. 2025.>