

CICLOS POLÍTICOS E RESTOS A PAGAR: UM ESTUDO SOBRE GERENCIAMENTO DE RESULTADOS NOS MUNICÍPIOS BAIANOS

JEFFERSON ANDRADE DE SANTANA
Universidade Federal da Bahia

Resumo

O objetivo da pesquisa consiste em analisar o comportamento oportunista de gestores públicos em períodos eleitorais, tendo como plano de fundo a Teoria dos Ciclos Políticos Econômicos. Para isso, utilizamos uma métrica de *accruals* orçamentários discricionários, desenvolvida por Araujo, Queiroz e Paulo, que utilizam as inscrições em restos a pagar como parâmetro na medição. Os principais resultados da pesquisa revelaram, que nos municípios em que os gestores poderiam ser reconduzidos ao cargo por meio das eleições 2024 houve um aumento significativo dos *accruals* orçamentários discricionários no ano eleitoral, que além de implicar no uso de gerenciamento de resultados como forma de melhorar a percepção do eleitor sobre a gestão fiscal, também demonstra a relação positiva existente entre *accruals* discricionários e incentivos eleitorais. Por outro lado, nos municípios onde os prefeitos não poderiam mais concorrer à reeleição esse *accruals* se comportaram de maneira oposta tendo uma queda significativa. Ademais, a pesquisa aponta contribuições para os debates sobre o uso consciente de recursos públicos, gerenciamento de resultados no âmbito da gestão pública orçamentária e comportamento oportunista de prefeitos em contextos eleitorais.

Palavras chave: Palavras-chave, Palavras-chave, Palavras-chave.

Introdução

O presente estudo tem como base a face oportunista da Teoria do Ciclo Político-Econômico, a qual, segundo Nordhaus (1989), em *Alternative Approches to the Political Business Cycle*, analisa a interação entre o sistema político e o sistema econômico. Essa teoria parte do pressuposto evidente de que os eleitores se preocupam com a economia, enquanto os políticos se preocupam com a manutenção do poder.

Desde os estudos iniciais, essa teoria vem sendo debatida por diversos pesquisadores que se dedicam a analisar os efeitos do gerenciamento de resultados realizados pelo gestor

público e sua equipe técnica durante o ciclo eleitoral, com o intuito de viabilizar a reeleição ou a perpetuação de poder do seu partido ou coligação ideológica. A Teoria dos Ciclos Políticos estabelece uma relação entre política e economia sob a perspectiva de gerenciamento de resultados oportunística, com o objetivo central de manutenção do poder por parte do agente político.

A principal fonte de informação governamental que pode orientar gestores e eleitores quanto a uma gestão eficiente dos recursos públicos é o Orçamento Público, fundamentado nos princípios orçamentários, tem como função principal manter e administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas do exercício. Diante disso, é notório que a boa gestão desses recursos promove a saúde financeira, patrimonial e institucional, refletindo em benefícios à coletividade. A literatura existente sobre a análise da execução orçamentária parte da verificação dos gastos públicos como indicadores de seu uso para potencializar e influenciar os resultados eleitorais.

A avaliação da despesa pública, compreendida como um indicador da qualidade da informação contábil e orçamentária, pode ser utilizada como instrumento para medir a capacidade oportunista dos gestores públicos. Esses agentes, em ciclos eleitorais, tendem a manipular o aumento das despesas visando otimizar seus resultados nas urnas.

Partindo dessa premissa, o presente artigo pretende analisar o comportamento oportunista dos gestores públicos dos municípios do Estado da Bahia durante os ciclos eleitorais, investigando como essa conduta se manifesta nas informações contábeis. Para tanto, utiliza-se a análise das informações contábeis por meio dos Restos a Pagar como medida da execução orçamentária e da qualidade da informação contábil.

A pesquisa tem como foco o uso do gerenciamento de resultados por meio dos Restos a Pagar em ciclos eleitorais, por parte dos gestores públicos nos municípios baianos, como forma de gerenciar resultados fiscais durante esse período, visando a reeleição. Partindo disso, o estudo tem como questão norteadora o seguinte problema: Os prefeitos dos municípios baianos com a possibilidade de reeleição em 2024 se utilizaram do gerenciamento de resultados por meio do aumento de inscrições em Restos a Pagar como estratégia pra influenciar positivamente a percepção da gestão fiscal no período eleitoral?

A relevância da pesquisa baseia-se na escassez de estudos que abordem a análise dos ciclos políticos e comportamento oportunista do gestor público com vista a recondução de mandato eleitoral e para além disso, contribuir para as discussões acerca da eficiência da execução orçamentária bem como somar a literatura já existente sobre o tema.

Revisão De Literatura

Ciclos Políticos

Drazen (2008), em seu estudo sobre *Political Budget Cycles*, define que ciclos políticos ocorrem quando determinados componentes do orçamento governamental são influenciados pelo ciclo eleitoral. Mais especificamente, o termo refere-se, frequentemente, a aumentos nas despesas públicas, a déficits ou a reduções de impostos (incluindo variações relativas às tendências de longo prazo) em um ano eleitoral, motivados pelo desejo do gestor de se reeleger ou de beneficiar seu partido.

Estudos de Downs (1957) partem da ideia de que os agentes na divisão do trabalho são motivados não apenas por uma função social, mas também por interesses particulares. A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos tem como premissa a análise da influência ideológica dos governantes e o desejo de perpetuação no poder por meio do gerenciamento de dados econômicos.

Para Downs (1957), o agente exerce sua função social como uma forma de satisfazer seus próprios interesses: renda, poder ou prestígio. Após os estudos de Downs, a teoria foi ganhando novos pesquisadores e ramificações, como Nordhaus (1975), Hibbs (1977), Alesina (1987) e Rogoff e Sibert (1988). Nas décadas de 1970 e 1980, esses estudos foram ampliados e aprofundados.

Em 1975, Nordhaus, considerado um dos precursores nos estudos dos ciclos políticos, afirmou que os políticos possuem um modo “oportunista” ao estimularem a economia nas vésperas da eleição, a fim de potencializar a possibilidade de reeleição. Segundo Nordhaus (1989), a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos, que analisa a interação entre as políticas e os sistemas econômicos, evidencia um fato explícito da vida: os eleitores se preocupam com a economia, enquanto os políticos buscam a manutenção do poder.

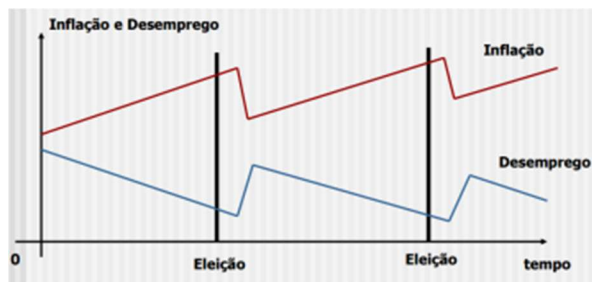
Pode-se afirmar que Nordhaus (1975) foi o pioneiro no modelo de ciclos políticos. Em seu modelo descrito, políticos no poder possuem tendência a explorar os *trade-offs* da curva de Phillips antes das eleições, de modo a obterem resultados positivos nas urnas.

Por meio das políticas fiscal e monetária, os governantes são capazes de desenvolver ciclos político-econômicos, que consistem, basicamente, na criação de um ambiente economicamente favorável para a sociedade, de forma a aumentar a possibilidade de reeleição.

Na Figura 1 podemos analisar como se manifesta o ciclo político econômico proposto por Nordhaus.

Figura 1

Modelo Político-econômico de Nordhaus (1975)



Nota. Adaptado de Nordhaus (1975).

A taxa de desemprego tende a diminuir no período próximo às eleições, quando o gestor adota políticas expansionistas para estimular a economia, movendo-se para a esquerda na Curva de Phillips e reduzindo o desemprego à custa de maior inflação. Após as eleições, o gestor assume uma postura mais rígida para controlar as pressões inflacionárias, o que geralmente resulta no aumento do desemprego.

A teoria dos Ciclos Políticos Econômicos pode ser dividida em duas vertentes: a dos Ciclos Políticos Econômicos Oportunistas, compreendendo que o gestor público conduz a política econômica para sua reeleição; e a dos Ciclos Políticos Econômicos Ideológicos ou Partidários, demonstrando que o gestor público busca incentivar gastos em agendas específicas de alinhamento ideológico com seus eleitores, pretendendo eleger candidatos do próprio partido.

Rogoff (1990) discute que a racionalidade parte tanto dos políticos quanto dos eleitores; para os cidadãos, se manifesta no consumo de bens públicos e privados e, para políticos, pela manutenção de poder. Ainda, acrescenta que em um ambiente perfeito de informações, por serem racionais, os eleitores ajustariam suas expectativas e a manipulação fiscal não seria tão eficaz.

Restos a Pagar e Gerenciamento de Resultados

A décima primeira edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicada em dezembro de 2024, conceitua Restos a Pagar como sendo todas as despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anterior, mas não pagas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente. Distinguem-se dois tipos de Restos a Pagar: os processados e os não processados.

A divisão entre Restos a Pagar processados e não processados está relacionada ao estágio em que a despesa se encontra. Os Restos a Pagar processados correspondem às despesas empenhadas e liquidadas, porém não pagas até o final do exercício. Já os Restos a Pagar não processados são despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas, permanecendo pendentes da confirmação do direito pelo credor.

Para melhor a compreensão sobre o conceito de Restos a Pagar, se faz necessário entender a dinâmica do orçamento público: de um lado temos o orçamento que estima receitas e fixa as despesas, enquanto do outro temos os estágios das despesas públicas que são empenho, liquidação e pagamento. No empenho, ocorre a reserva da dotação orçamentária prevista para atender a uma despesa específica, sendo a garantia de futuro pagamento ao credor. Na liquidação, ocorre a verificação do direito adquirido pelo credor. E o pagamento consiste no processo em que o recurso é entregue ao credor como contrapartida de um contrato firmado entre as partes.

A inscrição em Restos a Pagar ocorre quando ao final do exercício em 31 de dezembro ainda há despesas pendentes de pagamento, ou seja, pendentes do terceiro estágio, mas que foram devidamente empenhadas. Esse dispositivo legal configura uma exceção ao princípio da anualidade, que determina que as despesas públicas devem ser empenhadas e pagas dentro do mesmo exercício financeiro, evitando a formação de um orçamento paralelo.

Para Peixoto e Peixoto (2017), a contabilidade de Restos a Pagar constitui a dívida flutuante de curto prazo, integrando o passivo, e corresponde às despesas empenhadas no exercício financeiro que não foram pagas até o seu término. Ou seja, são despesas contraídas em um exercício, utilizando o orçamento aprovado para o ano fiscal, mas com previsão de pagamento apenas no exercício seguinte.

Ainda, segundo o MCAPS, a inscrição de Restos a Pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Haja vista que dependendo dos números e valores dessas inscrições sem o devido lastro de recursos, pode ocorrer prejuízo à organização financeira do orçamento seguinte, podendo ainda provocar distorções na execução orçamentária do ente. Importante destacar que, embora a LRF não estabeleça limites específicos para a inscrição de Restos a Pagar, proíbe expressamente que o gestor contraia despesas no último ano do mandato sem a devida cobertura financeira. Dessa forma, a lei busca evitar que o próximo gestor receba heranças fiscais onerosas.

Após inscrição nos Restos a Pagar, os próximos estágios da despesa serão cumpridos no exercício seguinte e serão controlados em contas específicas. Assim como, haverá um tratamento especial para o encerramento, transferência e abertura de saldos entre o ano que se encerra e o que se inicia.

Giacomani (2021) discorre sobre as inscrições em Restos a Pagar, ressaltando que essa regra apresenta limitações importantes. Uma delas está em definir o empenho (um estágio jurídico) como o momento da despesa na apuração das contas do exercício. A fase do empenho certamente não configura adequadamente a competência do exercício, que é caracterizado quando da realização efetiva da despesa. Outra limitação da norma geral consiste em fomentar o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, ou seja, a despesa é gravada num exercício, mas seus efeitos financeiros ocorrem no seguinte.

Partindo dessa discussão e entendendo os conceitos e finalidades dos Restos a Pagar, percebemos que existe uma certa discricionariedade por parte do gestor público na escolha da melhor forma de utilização dessa ferramenta, abrindo margem para o uso indiscriminado de inscrições em restos a pagar no final do exercício contábil. Para Araújo, Queiroz e Paulo (2023), há Restos a Pagar que decorrem do fluxo normal das operações do ente governamental, cuja execução é obrigatória, e há os discricionários, que não resultam das atividades normais do ente, mas motivações específicas, de execução facultativa.

Nesse contexto, são formuladas as seguintes hipóteses a serem testadas H1 – Os prefeitos os municípios baianos que podem concorrer à reeleição em 2024 aumentam suas inscrições em restos a pagar em período eleitoral como uma forma de estratégia de gerenciamento de resultados fiscal, visando maximizar a percepção do desempenho da sua gestão e H2 – Os municípios baianos em que os gestores não podem concorrer à reeleição apresentam menos volume de inscrições em restos a pagar no ano eleitoral, o que corrobora com a relação entre incentivos políticos e gerenciamento de resultados.

Metodologia

A amostra da pesquisa corresponde aos 415 municípios do Estado da Bahia e foram divididos entre os municípios que ocorreram reeleição (total de 193) e municípios em que não houve reeleição total (total de 222). Sendo excluídos aqueles que não possuíam dados de todas as variáveis necessárias para o cálculo do *accruals*. Na tabela 1 e 2 apresentam-se os detalhamentos da seleção da amostra.

Tabela 1

Detalhamento da seleção amostral - Reeleição

Seleção de Amostra - Reeleição	2021	2022	2023	2024
Municípios em que os prefeitos foram reeleitos em 2024	193	193	193	193
Excluídos da amostra por falta de alguma variável necessária para cálculo do modelo	55	62	32	33
Municípios com dados consistentes	138	131	161	160
Percentual observado	71,50%	67,88%	83,42%	82,90%

Nota. Autoria própria.

Tabela 2

Detalhamento da seleção amostral – Não houve reeleição

Seleção de Amostra - Não houve reeleição	2021	2022	2023	2024
Municípios em que os prefeitos não foram reeleitos em 2024	222	222	222	222
Excluídos da amostra por falta de alguma variável necessária para cálculo do modelo	49	57	29	44
Municípios com dados consistentes	173	165	193	178
Percentual observado	77,93%	74,32%	86,94%	80,18%

Nota. Autoria própria.

O objetivo visa calcular os *accruals* orçamentários discricionários dos municípios em que ocorreram reeleição e dos municípios em que não ocorreram a reeleição e, a partir desses dados, comparar o gerenciamento de resultados por meio de Restos a Pagar em ciclos eleitorais. Diante disso, pretende-se evidenciar o uso dos Restos a Pagar como meio de gerenciamento de resultados dos municípios baianos, analisar o comportamento oportunístico do gestor público nos ciclos eleitorais como forma de se manter no poder e avaliar Restos a Pagar como ferramenta de gerenciamento de resultados.

O recorte temporal analisado refere-se a uma legislatura conforme Artigo 29 da Constituição Federal de 1988, inciso I, que preconiza a eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País.

O período de análise da pesquisa relaciona-se aos exercícios financeiros dos anos de 2021 a 2024 e para análise dos ciclos eleitorais temos como base as eleições do ano de 2024. Por se tratar também de um estudo de ciclos políticos, utilizamos o ano de 2024 como parâmetro, pois nesse ano ocorre a primeira eleição após a pandemia da COVID-19. O objetivo da pesquisa, portanto, é calcular os *accruals* orçamentários discricionários totais de cada um dos municípios da amostra para verificar se houve ou não o gerenciamento de resultados orçamentários, tendo como medida de cálculo os Restos a Pagar.

Para isso, utilizamos o modelo de cálculo de *accruals* desenvolvido na pesquisa experimental de Paulo (2007) que trata dos incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de Restos a Pagar. No presente estudo, os autores desenvolvem um modelo econométrico capaz de medir os *accruals* orçamentários discricionários e, conseqüentemente, obter a métrica de gerenciamento de resultados do orçamento público. Para o cálculo principal do modelo (*accruals* orçamentários discricionários), os autores utilizam a seguinte equação:

$$DOA_{it} = \beta_0 + \beta_1 Et + \beta_2 PrEt + \beta_3 Mandit + \beta_4 (Et \times Mandit) + \beta_5 (PrEt \times Mandit) + \beta_6 Gest_Recit + \epsilon_{it}$$

A Tabela 3 apresenta o detalhamento das variáveis que compõem o modelo.

Tabela 3

Detalhamento das variáveis que compõem o modelo

Variável	Tipo	Descrição
DOA_it	Variável dependente	<i>Accruals</i> orçamentários discricionários do município <i>i</i> no período <i>t</i> . Obtido como o erro da regressão da Equação 5 (<i>accruals</i> normais).
Et	Dummy	Ano eleitoral. Assume valor 1 se o ano for eleitoral, e 0 caso contrário.
PrEt	Dummy	Ano pré-eleitoral. Assume valor 1 se o ano antecede a eleição municipal, e 0 nos demais.
Mandit	Dummy	Gestor em primeiro mandato. Assume valor 1 durante os quatro anos do primeiro mandato do gestor, e 0 caso contrário.
Et x Mandit	Interação (Dummy x Dummy)	Interação entre <i>Et</i> e <i>Mandit</i> . Identifica gestores em primeiro mandato atuando em ano eleitoral.

PrEt x Mandit	Interação (Dummy x Dummy)	Interação entre <i>PrEt</i> e <i>Mandit</i> . Identifica gestores em primeiro mandato atuando no ano pré-eleitoral.
Gest_Recit	Dummy	Gestor reconduzido. Assume valor 1 durante os quatro anos do novo mandato (após reeleição), e 0 nos demais.

Nota. Autoria própria, adaptado de Araujo, Queiroz e Paulo (2023).

Inicialmente, para alcançarmos os *accruals* discricionários foi necessário calcular os *accruals* não discricionários através da Equação 5 descrita no modelo de Paulo (2007), onde temos as seguintes variáveis:

$$TOA_{it} = \alpha + \beta_1 \Delta DCAP_{it} + \beta_2 RecPropit + \beta_3 DAR_{it} + \gamma_1 \Delta RCOR_{it} + \gamma_2 TO_{it} + \gamma_3 RPANT_{it} + \epsilon_{it}$$

Quadro 1

Legendas das variáveis da equação

TOA_{it} *Accruals* orçamentários totais (variável dependente)

$\Delta DCAP_{it}$ Variação da despesa de capital

RecPropit Desempenho da receita própria (arrecadada / planejada)

DAR_{it} Desempenho da arrecadação total

$\Delta RCOR_{it}$ Variação da receita corrente líquida

TO_{it} Tamanho do orçamento (log da despesa empenhada)

RPANT_{it} Log dos restos a pagar do ano anterior

ϵ_{it} Erro da regressão (interpretação: *accruals* discricionários)

Nota. Autoria própria, adaptado de Araujo, Queiroz e Paulo (2023).

O resíduo da Equação 5 estima *accruals* normais. O restante pode ser definido como componente discricionário (ϵ_{it}), geralmente ligado ao gerenciamento de resultados orçamentários.

Na pesquisa utilizamos dados secundários colhidos na base de dados do Governo Federal e no Portal da Transparência. Os dados referentes ao orçamento público foram coletados no site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

(SICONFI) dos anos de 2021 a 2024 e as informações sobre detalhes das eleições de 2024 no estado da Bahia foram coletadas do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Análise de Resultados

A Tabela 4 demonstra os índices de estatísticas descritivas relativas às variáveis utilizadas para calcular os *accruals* não discricionários dos municípios com prefeitos reeleitos em 2024.

Tabela 4

Índices estatísticas descritivas relativas às variáveis

Variáveis	Média	Desv. Padrão	Mínimo	Máximo	Perc. 5%	Perc. 95%
<i>TOAit</i>	-0,016493	0,5448	-13,177	1,1265	-0,0092301	0,021114
<i>IDCapit</i>	-0,0060431	0,22849	-5,4404	0,32216	-0,037653	0,030906
<i>RecPropit</i>	0,34086	0,11513	0,041051	1,0796	0,17307	0,53617
<i>DARit</i>	0,3662	0,058827	0,22931	1,0325	0,29072	0,45505
<i>IRCorit</i>	0,21026	1,3416	-0,38725	31,448	-0,10415	0,80133
<i>Toit</i>	19,743	0,83221	14,374	24,672	18,72	21,21
<i>RPANTit</i>	15,661	1,5725	8,4343	22,106	12,959	17,961

Nota. Autoria própria.

^a Quantidade de Municípios por ano: 2021 - 138 (71,50%); 2022 – 131 (67,88%); 2023 – 161 (83,42%); 2024 – 160 (82,90%). Abrangência da amostra: municípios do estado da Bahia em que os prefeitos foram reeleitos em 2024. Período de Análise: 2021 a 2024. Observações: 590.

Partindo da análise das médias da tabela de estatística descritiva, geradas a partir dos dados coletados para cálculos do modelo, é possível identificar que nos municípios baianos em que os prefeitos foram reeleitos apresentou-se *accrual* total *TOAit* negativo (-0,016493). Esse dado pode indicar que, no exercício analisado, os pagamentos e cancelamentos de Restos a Pagar superaram as novas inscrições. Ou seja, ao comparar o exercício *X* com o exercício *X-1*, observa-se um volume maior de liquidações e cancelamentos do que de novas inscrições. No entanto, é necessário analisar as variáveis em conjunto para se alcançar uma interpretação completa dos resultados.

A variável *IDCapit* nesse cenário apresenta uma média negativa (-0,0060431). Dessa forma, representa a variação relativa da despesa de capital. Importante observar que o valor negativo dessa média sugere queda de investimentos em relação ao ano anterior, o que diminui a justificativa para o registro de novos Restos a Pagar, o que também pode ser um indicador de discricionariedade nos usos dessas inscrições, haja vista que falta lastro que os justifique.

Com a variável *RecPropit*, identificamos que a arrecadação das receitas próprias ficou em média de 34% do que foi planejada, um indicador baixo e que se destaca dentro do modelo, pois a falha no planejamento prejudica o equilíbrio financeiro e pode justificar o aumento da utilização dos Restos a Pagar ao ser observado o déficit existente entre planejamento e arrecadação.

As falhas no planejamento também podem ser observadas na média da variável *DARit*, visto que o valor encontrado sugere que a arrecadação total dos municípios equivale a 36,68% do previsto. Dentre todas as variáveis do modelo, destaca-se que o *RPANTi*, que demonstra o *log* dos Restos a Pagar herdados do período anterior. A alta média (15,661) alerta para o acúmulo de Restos a Pagar expressivos ao longo dos anos, fator inicialmente confirmatório à hipótese de que os Restos a Pagar podem ser utilizados como instrumentos de gestão oportunista.

É fundamental comparar o resultado dessa equação com os municípios em que os prefeitos não foram reeleitos, seja por terem concorrido à reeleição sem êxito, seja por estarem impedidos legalmente de se recandidatar, o que impossibilitou a continuidade do mandato.

A Tabela 5 apresenta os índices de estatísticas descritivas relativas às variáveis usadas para calcular os *accruals* não discricionários dos municípios com prefeitos não reeleitos em 2024.

Tabela 5

Índices de estatísticas descritivas relativas às variáveis para cálculo dos accruals

Variáveis	Média	Desv. Padrão	Mínimo	Máximo	Perc. 5%	Perc. 95%
TOAit	0,0035382	0,014659	-0,04434	0,27802	-0,01177	0,021637
IDCapit	0,004964	0,045068	-0,19143	0,26081	-0,024449	0,030337
RecPropit	0,36065	0,21202	0,020327	4,9965	0,19238	0,56221
DARit	0,36641	0,056583	0,051972	1,1383	0,29034	0,44506
IRCorit	0,19373	0,93115	-0,38868	16,816	-0,15664	0,70093
Toit	19,679	0,77096	17,887	22,94	18,67	21,22
RPANTi	15,672	1,4462	7,0264	20,209	13,212	17,933

Nota. Autoria própria.

^aQuantidade de Municípios por ano: 2021 - 173 (77,93); 2022 - 165 (74,32%); 2023 - 193 (86,94%); 2024 - 178 (80,18%). Abrangência da amostra: municípios do estado da Bahia em que os prefeitos não foram reeleitos em 2024. Período de Análise: 2021 a 2024. Observações: 709.

As médias calculadas para a amostra de prefeitura em que seus gestores não se reelegeram seguiu o mesmo padrão de resultados da análise anterior, mas vale pontuar as diferenças. A média da variável *TOAit* apresentou uma oscilação positiva para esta amostra de prefeituras, com valor de 0.0035382, indicando a possível existência de práticas discricionárias associadas ao adiamento proposital de despesas por parte dos gestores municipais.

A variável *IDCapit* também apresentou variação positiva (0,004964), embora sem significância estatística. A baixa variação não indica um comportamento anormal relacionado ao aumento de investimentos que justificasse a inscrição de valores em Restos a Pagar. Já a média das receitas próprias, *RecPropit*, foi ligeiramente superior nos municípios onde não houve reeleição. O percentual de 36% revela um descompasso entre as receitas previstas e as efetivamente realizadas, o que pode indicar fragilidades no planejamento orçamentário.

A variável *RPANTi* que representa o *log* dos Restos a Pagar inscritos em período anterior também evidenciou uma variação considerável na análise da estatística descritiva (15,667). Ao compararmos com a primeira amostra temos resultados praticamente iguais, com

diferença mínima entre os dois. Dessa forma, mais uma vez, pode se confirmar a utilização dos Restos a Pagar como instrumento de gerenciamento de resultados.

Na Tabela 6 temos os resultados dos testes feitos da Equação 6 com o *DOAit*, que representa *accruals* discricionários, como variável dependente. A regressão foi calculada utilizando o modelo econométrico de efeitos fixos com 590 observações. Essa primeira amostra contempla apenas os municípios em que os prefeitos foram reeleitos. Os resultados apontam um efeito positivo e estatisticamente significativo da variável *Et* (Ano Eleitoral) sobre a variável *DOAit* (*accruals* discricionários), indicando a presença de práticas de gerenciamento orçamentário durante o período eleitoral. Os *accruals* discricionários aumentaram em ano eleitoral (p - valor 0,0468), o que confirma nossa hipótese e reforça a presença do comportamento oportunista do gestor em ciclos políticos.

De acordo com a primeira amostra analisada, pode-se concluir que nos municípios do estado da Bahia onde ocorreram reeleição dos gestores ao cargo de prefeito, há indícios de modificação na gestão orçamentária e aumento de inscrições em restos a pagar no ano eleitoral.

Tabela 6

Resultados dos testes feitos da Equação 6 com o *DOAit*

Variáveis	Coeficiente	Erro padrão	Razão-t	p-valor
const	-0,0126048	0,0121056	-1,041	0,2991
Et	0,0318722	0,0159258	2,001	0,0468**
dt_2	0,0205573	0,0198009	1,038	0,3005
dt_3	-0,000964622	0,0144658	-0,06668	0,9469

Nota. Autoria própria (2025).

^aModelo de efeitos fixos, com 590 observações e 185 unidades de corte transversal. Comprimento da série temporal: mínimo de 1 e máximo de 4. Variável dependente: *DOAit*. ** $p < 0,05$.

É necessário traçarmos um paralelo com os municípios em que os prefeitos não foram reeleitos, os quais compõem nossa segunda amostra. É essencial dividirmos essa amostra entre aquelas prefeituras cujos gestores não poderiam ser reeleitos devido à legislação eleitoral, que limita a dois mandatos consecutivos o mesmo gestor. Conforme estabelece a Constituição Federal 1988, em seu artigo 14, § 5º, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos, bem como seus sucessores ou substitutos durante o mandato, podem ser reeleitos para um único período subsequente. Além desse grupo, temos o cenário

dos prefeitos que, mesmo podendo concorrer à reeleição, não conseguiram se reeleger por diversos motivos.

É interessante analisar a variação do *DOAit* sob a ótica da impossibilidade de recondução do gestor. Para essa análise, nossa amostra corresponde aos municípios do estado da Bahia onde os prefeitos concluíram seu segundo mandato consecutivo em 2024, ficando impedidos de concorrer à reeleição. A Tabela 7 apresenta um resumo dos resultados encontrados nesse recorte.

Tabela 7

*Resumo da variação do *DOAit* em municípios baianos com limite de mandatos (2024)*

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Razão-t	p-valor
const	0,00352442	0,00102186	3,449	0,0008***
Et	-0,0113408	0,00124375	-9,118	1,10e-015***
dt_2	-0,00196540	0,00122311	-1,607	0,1105
dt_3	-0,000899397	0,0027019	-0,3329	0,7398

Nota. Autoria própria (2025).

^aModelo 1: Efeitos-fixos, usando 453 observações. Incluídas 133 unidades de corte transversal. Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 4. Variável dependente: DOA.

Esses municípios apresentaram um significativo coeficiente negativo (-0,01134) que demonstra que a impossibilidade de se manter no cargo conduzem os gestores a não adoção das inscrições em Restos a Pagar como medida de gerenciamento de resultados. No ano eleitoral, a variável *DOAit* apresentou redução para os municípios em que os gestores não poderiam ser reeleitos. Esse resultado reforça a ideia de que o comportamento oportunista do gestor está relacionado ao incentivo de perpetuação do poder.

Nesse sentido, é importante analisar o artigo 42 da LRF que dispõe: “É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida 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, Art. 42). Esse dispositivo pode ser utilizado para justificar o comportamento do gestor em nossa amostra, visto que proíbe o acúmulo de despesas e a postergação destas para o exercício seguinte sem que haja lastro financeiro para tanto.

Seguindo a linha de raciocínio, a Tabela 8 apresenta os resultados do comportamento do *DOAit* para os municípios em que os prefeitos poderiam ter sido reeleitos, mas não foram.

Tabela 8

Comportamento do DOAit nos municípios com prefeitos elegíveis para reeleição que não foram reeleitos (2024)

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Razão-t	p-valor
Const	0,00639685	0,00132229	4,838	6,17e-06 ***
Et	-0,0141279	0,00218642	-6,462	7,22e-09 ***
dt_2	-0,00470953	0,00199244	-2,364	0,0205**
dt_3	-0,00610340	0,00191467	-3,188	0,0020***

Nota. Autoria própria (2025).

^aModelo 1: Efeitos-fixos, usando 256 observações. Incluídas 82 unidades de corte transversal. Comprimento da série temporal: mínimo 1, máximo 4. Variável dependente: DOA.

Para esse cenário o coeficiente também é negativo e pode também ser traduzido como uma diminuição do DOAit para esses municípios, ou seja, apesar da possibilidade de reeleição não houve por parte do gestor um esforço nesse sentido de discricionariedade para modificar a gestão orçamentária tendo com recurso o aumento de inscrições em restos a pagar.

Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objetivo principal relacionar o comportamento oportunista dos prefeitos dos municípios baianos com o período eleitoral, operacionalizando esses conceitos por meio do cálculo dos *accruals* orçamentários discricionários quando houve a possibilidade de reeleição. O intuito foi investigar se houve, por parte dos gestores públicos, o gerenciamento de resultados como forma de melhorar a percepção sobre a gestão fiscal em períodos eleitorais. Para isso, utilizamos como parâmetro o uso de inscrições em Restos a Pagar.

Dessa forma, constata-se que os gestores públicos com possibilidade de reeleição tendem a aumentar o gerenciamento discricionário de resultados, buscando melhorar a percepção externa sobre a gestão dos recursos públicos.

O estudo realizado com base da dados coletados dos municípios baianos no ciclo temporal 2021 a 2024 evidencia de forma empírica o comportamento oportunista da gestão municipal e confirma a utilização dos Restos a Pagar como instrumento político-fiscal. A relevância da pesquisa consiste no âmbito das diferentes análises realizadas entre grupos de

gestores (reeleitos, não reeleitos e último mandato), o que aprofunda a análise dos dados e permite o recorte do gerenciamento de resultados orçamentários.

Ademais, destaca-se o impacto social da pesquisa, visto que a execução dos orçamentos públicos impacta diretamente no cotidiano de vida em sociedade e dos cidadãos, sendo cada vez mais necessário voltarmos nossos olhares e atenção para a gestão orçamentária e o uso dos recursos públicos.

Durante a construção do tema e desenho da pesquisa, identificamos algumas limitações, como, por exemplo, a utilização de um modelo experimental para o cálculo do *DOAit*. Entendemos que, para uma investigação mais robusta e com dados complementares, será necessário aprimorar esse modelo e incluir outras variáveis que também impactam o *accruals* discricionário no setor público. Outra limitação foi a não identificação do impacto da pandemia da COVID19 nos exercícios utilizados no estudo (2021-2024).

Compreendemos que o impacto da pandemia nos orçamentos públicos foi significativo, e que, por se tratar do primeiro ciclo político pós-pandemia, seria importante medir esse impacto e avaliar o comportamento dos dados nessa interação. A falta de dados completos para alguns municípios limitou a abrangência dos nossos resultados, já que nem todos disponibilizaram as informações na íntegra.

Para estudos futuros, sugerimos ampliar o modelo econométrico desenvolvido, incluindo novas variáveis e testando comparativamente novos modelos. Também vale aprofundar a análise nos municípios onde os prefeitos poderiam ter sido reeleitos, mas não o foram. Como sugestão, seria interessante acrescentar à literatura um estudo nesses mesmos moldes, focado na análise do viés político dos gestores, para verificar quais partidos políticos tendem a usar o gerenciamento de resultados como estratégia de manutenção de poder.

Referências

- Alesina, A. (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *The Quarterly Journal of Economics*, 102(3), 651-678.
- Araújo, R. J. R., Queiroz, D. B., & Paulo, E. (2023). Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar. *Revista de Administração Pública*, 57(6), e2022-0382.

- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República.
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Drazen, A. (2008). Political Budget Cycles. In Durlauf, S. N., & Blume, L. E. (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (pp. 4974-4979). Londres, UK: Palgrave Macmillan.
- Giacomoni, J. (2021). *Orçamento público* (18a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Hibbs Jr., D. A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487.
- Kohama, H. (2017). *Contabilidade Pública - Teoria e Prática* (15a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Nordhaus, W. D. (1989). Alternative Approaches to the Political Business Cycle. *Brookings Papers on Economic Activity*, 20(2), 1-68.
- Paulo, E. (2007). *Manipulação das informações contábeis: uma análise teórica e empírica sobre os modelos operacionais de detecção de gerenciamento de resultados* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Peixoto A. A. A., & Peixoto A. G. (2017). Restos A Pagar – Um Procedimento Contábil Legalmente Instituído com Severas Implicações no Equilíbrio Orçamentário. *Anais do Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público*, 1.
- Queiroz, D. B. de. (2015). *Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: Um estudo sobre a influência dos gastos governamentais nos processos eleitorais brasileiros* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Distrito Federal, DF.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 20-36.
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16.

- Secretaria do Tesouro Nacional. (2024). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 11ª edição*. Tesouro Nacional. [Recuperado de https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26)
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2024). *Dados contábeis e fiscais 2021–2024*. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Recuperado de <https://www.siconfi.tesouro.gov.br>
- Tribunal Superior Eleitoral. (2024). *Dados eleitorais 2024*. Portal de Dados Abertos do TSE. Recuperado de <https://dadosabertos.tse.jus.br>.