

## Artigo

Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados  
orçamentários por meio de restos a pagarRonaldo José Rêgo de Araújo <sup>1</sup>Dimas Barrêto de Queiroz <sup>2</sup>Edilson Paulo <sup>3</sup><sup>1</sup> Universidade Federal de Campina Grande / Unidade Acadêmica de Ciências Contábeis, Sousa / PB – Brasil<sup>2</sup> Universidade Federal da Paraíba / Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, João Pessoa / PB – Brasil<sup>3</sup> Universidade Federal de Santa Catarina / Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis / SC – Brasil

O objetivo desta pesquisa é 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, da legitimidade e do gerenciamento de impressão, propõe-se um modelo de estimativa de *accruals* orçamentários discricionários, captados por meio do *carry-over* do tipo restos a pagar. Para isso, valemo-nos da teoria dos ciclos políticos para justificar o comportamento cíclico oportunista do gestor, em razão do calendário eleitoral. A partir de uma amostra contemplando 62,1% dos municípios brasileiros, foram testadas três hipóteses embasadas na literatura. Os resultados evidenciaram *accruals* orçamentários discricionários positivos nos anos imediatamente anteriores aos pleitos democráticos e sua reversão – *accruals* orçamentários discricionários negativos – em anos eleitorais, perfazendo o ciclo eleitoral orçamentário. Além disso, demonstra-se que os gestores em primeiro mandato estão mais inclinados a ingressar nesse tipo de prática, motivados pelas chances de sua recondução ao cargo, a despeito do sucesso no pleito, denotando que os prefeitos estão mais dispostos a adotar tais práticas durante o primeiro mandato. Essa evidência é ratificada, tendo em vista a não observância de níveis significativos dessa prática no segundo mandato. Em caráter incremental às pesquisas no setor público, esta propõe uma *proxy* de qualidade da informação contábil governamental e comprova que o gerenciamento de resultados, mensurados pelos *accruals* orçamentários discricionários, 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.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220382>ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 04 dez. 2022 e aceito em 26 jul. 2023.

**Editora-chefe:**Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editor adjunto:**Sandro Cabral (Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**Rogiene Batista dos Santos (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) Mauro Macedo Campos (Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes / RJ – Brasil) Ricardo Rocha de Azevedo (Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia / MG – Brasil) **Relatório de revisão por pares:** o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

## Incentivos electorales y gestión de resultados presupuestarios a través de saldos a pagar

El objetivo de esta investigación es analizar el efecto de los ciclos políticos electorales en la gestión de los resultados presupuestarios a través de los saldos a pagar en los municipios brasileños. Al señalar como un vacío empírico-teórico las incipientes métricas de calidad de la información contable en el ámbito gubernamental, basadas en la teoría de agencia, legitimidad y gestión de impresiones, se propone un modelo de estimación de devengos presupuestarios discrecionales, capturados a través del arrastre del tipo remanentes a pagar. Para ello, utilizamos la teoría de los ciclos políticos para justificar el comportamiento cíclico oportunista del gestor, debido al calendario electoral. A partir de una muestra que cubre el 62,1% de los municipios brasileños, se probaron tres hipótesis basadas en la literatura. Los resultados mostraron devengos presupuestarios discrecionales positivos en los años inmediatamente anteriores a las elecciones democráticas y su reversión (devengos presupuestarios discrecionales negativos) en los años electorales, completando el ciclo electoral presupuestario. Asimismo, se demuestra que los gestores en su primer mandato son más proclives a incursionar en este tipo de práctica, motivados por las posibilidades de ser reelegidos en el cargo, a pesar de su éxito en las elecciones, denotando que los alcaldes están más dispuestos a adoptar este tipo de prácticas durante el primer mandato. Esta evidencia se ratifica al constatar la ausencia de niveles significativos de esta práctica en el segundo mandato. Además de la investigación en el sector público, propone una proxy de calidad de la información contable gubernamental y demuestra que la gestión de resultados, medida por los devengos presupuestarios discrecionales, tiene un comportamiento cíclico debido al calendario electoral previamente establecido.

**Palabras clave:** calidad de la información contable; manipulaciones contables presupuestarias; gestión de resultados presupuestarios; devengos presupuestarios; ciclos políticos electorales.

## Electoral incentives and the management of budgetary results through unpaid commitment

This research aims to analyze the effect of electoral political cycles on the management of budgetary results by observing the unpaid commitments of Brazilian local governments. The study proposes a model to estimate discretionary budgetary accruals based on unpaid commitments, addressing an empirical-theoretical gap regarding incipient quality metrics of accounting information in public administration, considering the theory of agency, legitimacy, and impression management. The theory of political cycles was adopted to justify the managers' opportunistic cyclical behavior aligned with the electoral calendar. Three hypotheses based on the literature were tested from a sample covering 62.1% of Brazilian municipalities. The results showed positive discretionary budgetary accruals in the years immediately preceding the elections and the opposite in election years (i.e., negative discretionary budgetary accruals), completing the budgetary electoral cycle. Furthermore, it is demonstrated that managers in their first term are more inclined to enter into this type of practice, motivated by the chances of being re-elected. This evidence is ratified by the absence of this practice at significant levels during the managers' second term. This research incrementally contributes to public administration research, proposing a proxy for the quality of government accounting information. It proves that earnings management, measured by discretionary budgetary accruals, has cyclical behavior aligned with the electoral calendar.

**Keywords:** quality of accounting information; budgetary accounting manipulations; budget results management; budget accruals; electoral political cycles.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar o efeito dos ciclos políticos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos. Isso porque discussões acerca da qualidade da informação contábil no contexto governamental são incipientes, em decorrência da carência de boas métricas de qualidade da informação no setor (Rakhman & Wijayana, 2019). Ainda que as métricas de qualidade da informação contábil do setor empresarial sejam consolidadas nas pesquisas, elas não podem apenas ser incorporadas às discussões governamentais, visto que os governos conduzem suas informações com viés orçamentário, como mecanismo de garantir o melhor controle e mais transparência para a sociedade (Araújo & Paulo, 2019).

Do ponto de vista informacional, a principal informação governamental, que orienta as políticas do governo, diz respeito ao orçamento público, que, em sua essência, adota o princípio da anualidade, de forma que as despesas do exercício devem ser suportadas estritamente pelas receitas do mesmo exercício (Caiden, 1982). Essa assimetria, no entanto, é latente, tendo em vista que os gestores detêm mais informações a respeito de sua real condição financeira em comparação com os cidadãos medianos, abrindo espaços para gerenciamento dessa informação, de modo similar ao que acontece no meio empresarial (Rakhman & Wijayana, 2019).

Nessa perspectiva, apesar de a delimitação das dotações orçamentárias a determinado período no tempo, em obediência ao princípio da anualidade, ser benéfica ao equilíbrio orçamentário e à sustentabilidade das finanças públicas, essa inflexão pode causar problemas colaterais, motivados por comportamentos oportunistas do tipo “use ou perca-o” (Joyce, 2008), provocando comprometimentos de dotações orçamentárias e sua consequente transposição para o exercício seguinte, que é o que a literatura classifica como *carry-over*. A elevação acentuada e desnecessária dos gastos no final do exercício é um desses efeitos colaterais, podendo tornar o gasto superfaturado – acima do preço de mercado – e ineficiente – de baixa potencialidade –, admitindo-se ainda utilizá-lo mesmo sem demanda, somente para não perder a dotação daquele exercício, e, em último caso, utilizá-lo no futuro, ao bel-prazer do interesse do gestor e em detrimento da população (Liebman & Mahoney, 2013, 2017).

Sobre o uso desses recursos no futuro, consequência do *carry-over*, mais especificamente dos restos a pagar, abrem-se espaços para oportunismos praticado pelo gestor, que acabam sendo utilizados como orçamentos paralelos 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 os restos a pagar, eles podem ser usados 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, & Geraldo, 2007). Além disso, os restos a pagar sofrem com a discricionariedade do gestor para decidir o momento exato a serem executados (liquidado e/ou pago), podendo servir de barganha para vantagens junto aos fornecedores e até ao Poder Legislativo, o que acaba incentivando um processo de corrupção (Alves, 2011; Mendes, 2009).

Em ambos os casos, há prejuízos à qualidade da informação, tendo em vista forçar e apresentar, ao fim do exercício, gastos intencionais e não demandados pela população, ou mesmo ilusoriamente mais competentes do que de fato são, utilizando, para isso, artefatos para a garantia de legitimidade e gerenciamento de impressões, o que conduziria à continuidade do gestor no cargo (Gardner & Paolillo,

1999). Essa prática desencadeia uma espécie de interpretação míope do usuário da informação contábil, sobretudo o cidadão mediano, admitindo, portanto, um comportamento oportunista gerencial, que esta pesquisa denomina de gerenciamento de resultados orçamentários.

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

Tais evidências foram testadas observando o comportamento das receitas e das despesas orçamentárias, mas não se tentou verificar essa prática mediante o uso dos restos a pagar, o que parece uma lacuna para a literatura contábil. Com base nisso, esta pesquisa levanta a seguinte problemática: qual é o efeito dos ciclos políticos eleitorais sobre o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar?

Ao aventar três hipóteses de pesquisa e analisar o comportamento dos dados no período de 2015 a 2020, evidenciaram-se *accruals* orçamentários discricionários positivos nos anos imediatamente anteriores aos pleitos democrático (hipótese 1) e sua reversão – *accruals* orçamentários discricionários negativos – no ano eleitoral (hipótese 2), delineando o ciclo eleitoral orçamentário. Ademais, descobriu-se que os gestores em primeiro mandato estão mais inclinados a ingressar nesse tipo de prática, motivados pelas chances de recondução ao cargo, não obstante o 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 qualifica negativamente a qualidade da informação contábil, por deixar de apresentar fielmente as informações referentes à execução orçamentária às despesas efetivamente executadas em cada exercício.

Diante dos resultados desta pesquisa, ficou claro que os prefeitos estão mais dispostos a adotar práticas de gerenciamento de resultados orçamentários, com uso dos restos a pagar, quando estão em primeiro mandato, de modo a apresentar maior quantidade de restos a pagar no ano que antecede as eleições municipais e executá-los (liquidá-los e pagá-los) no ano eleitoral, na tentativa de elevar suas chances de vitória no pleito, ainda que não tenham sucesso.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

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, e sim com motivações oportunistas do gestor para se reeleger ou obter algum objetivo, como a continuidade do partido político no poder (Orair, Gouvêa, & Leal, 2014; Sakurai & Gremaud, 2007).

Desse modo, a maximização do bem-estar social nem sempre é o fator preponderante nessa discussão, tendo em vista que o gestor pode ter interesses particulares na maximização de seus votos

e na permanência no poder, o que pode sobrepujar os interesses coletivos (Downs, 1957). Por sua vez, esse problema é impulsionado quando a legislação admite a recondução do gestor ao cargo, visto que este tem interesses primários, legítimos e genuínos de permanecer no poder, com vistas a dar continuidade às suas políticas públicas e a projetos que não foram suficientes ou totalmente implementados no primeiro mandato, muitas vezes limitado a quatro ou cinco anos.

No caso brasileiro, o calendário eleitoral dos pleitos é preestabelecido e ocorre sistematicamente a cada quatro anos, de forma simultânea em todo o país (Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988; Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997). A Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997 admite ao governante a possibilidade de estender seu mandato por mais quatro anos, totalizando oito anos consecutivos.

Em que pesem as restrições fiscais no ano eleitoral (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), a possibilidade de recondução atrelada ao conhecimento prévio do exato momento em 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. Assim, o gestor tem ainda dez meses para convencer o eleitorado de 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 isso, lance mão de práticas oportunistas.

Para alcançar êxito no processo eleitoral, o gestor precisa entrar numa seara de convencimento. A própria percepção popular e midiática tem observado que, nesse processo de convencimento, o gestor, por exemplo, deixa para inaugurar obras em períodos próximos às eleições, com o objetivo de parecer 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.

Práticas dessa natureza é o que caracteriza o oportunismo gerencial, que corresponde à maximização da utilidade do gestor, podendo ser visualizada nos mais variados aspectos, sempre em detrimento dos interesses coletivos (Paulo, 2007), afinal é exatamente isto que define o gerenciamento de resultados: a interferência proposital (discricionária) no processo de construção da informação, com o intuito de obter algum benefício particular (Schipper, 1989).

Tal prática oportunista difere de abuso de poder, seja ele político, seja econômico. Para categorizar como abusiva ou excessiva determinada atuação do gestor-candidato em seu benefício, é necessário haver uma evidente probabilidade de que essa ação possa influenciar o resultado do pleito, apresentando relação de causalidade direta entre o ato praticado e a repercussão no resultado das eleições (Costa, 2009; Quintaneiro, Barbosa, & Oliveira, 2003). Já o abuso de poder corresponde a situações em que o agente atua fora dos limites estabelecidos na lei (ou seja, excesso de poder) ou quando, ainda que dentro de tais limites, ele se afasta da finalidade prevista em lei, de modo explícito ou implícito, desviando.

Embora não se trate de aspectos relacionados a fraude, atos ilícitos ou desvio de função, o gerenciamento de resultados reduz a potencialidade primordial da informação contábil, que consiste em prover aos usuários informações confiáveis e relevantes, tornando-se úteis ao processo decisório (Paulo, 2007), o que influencia no processo de tomada de decisão e, nesse caso em particular, no eleitorado.

O eleitor racional, por sua vez, toma a decisão sobre em quem votar não olhando para o passado, e sim para o futuro: quem apresentar mais habilidade e competência em atender aos seus interesses

(Drazen & Eslava, 2005). Apesar disso, a racionalidade limitada, defendida por Simon (1957), numa abordagem eleitoral, denota que o eleitor toma a decisão de voto baseado em poucas informações, sobretudo nas mais recentes, permeando um comportamento míope (Shi & Svensson, 2006). Além disso, os eleitores observam o comportamento do gestor no cargo para tomar sua decisão (Carreirão, 2004, 2007; Carreirão & Barbeta, 2004; Nicolau, 2007).

No processo de avaliação retrospectiva da gestão estão as informações contábeis, como mecanismos de consolidação da democrático pela *accountability*, de modo que, ao mesmo tempo que o gestor presta contas de suas ações, responsabiliza-se pelos seus atos (Campos, 1990; O'Donnell, 1998), sinalizando direcionalidades futuras (Przeworski, 1998). Apesar disso, diante da assimetria informacional entre eleitores e governantes, a competência dos governantes e a sinalização dessa competência surgem como variáveis fundamentais para o sucesso no pleito eleitoral (Arvate & Biderman, 2005; Arvate, Avelino, & Lucinda, 2008). Assim, o gestor público, de acordo com a teoria da agência (Jensen & Meckling, 1976), valendo-se da assimetria informacional, pode buscar influenciar a opinião pública por meio da condução discricionária do orçamento público disponível.

Ainda nesse processo de conquista do eleitorado, altos gastos gerais pré-eleitorais, em especial aqueles que são visíveis aos eleitores, podem servir como um sinal de competência do gestor, representando sua capacidade e habilidade de fornecer mais bens públicos no futuro (Rogoff, 1990; Rogoff & Sibert, 1988).

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

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

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

Ao usar o *carry-over* do tipo restos a pagar, o gestor pode deixar o usuário míope de sua real competência. Esse parece ser um caminho de fácil acesso, pois, além de distanciá-lo do crivo e do controle legislativo (Aquino & Azevedo, 2017), as regras fiscais brasileira também deixam a desejar quanto à utilização e aos 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, por vezes alheios aos sociais e coletivos, os quais transcendem os fatores políticos, institucionais, e o próprio desempenho fiscal governamental (Alesina & Perotti, 1996; Poterba, 1996). Entre os interesses diversos está a possibilidade de recondução do gestor, um dos principais incentivos para engrenar práticas oportunistas durante o mandato (Nordhaus, 1975).

Quando a questão é a permanência no poder, todos os partidos políticos não se preocupam com os efeitos ou os direcionamentos de suas políticas, exceto na medida em que influenciam as escolhas

decisivas do voto dos eleitores (Downs, 1957), o que independe de quem está no poder ou do espectro político-ideológico. Com base nessas discussões, o comportamento oportunista, quando mediado de forma cíclica e 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, e canaliza esforços incentivados, principalmente pela sua permanência no poder, pelo seu prestígio e pelo seu poder de barganha, ainda que de encontro a interesses sociais e coletivos (Niskanen, 1971), promovendo políticas econômicas expansionistas dos gastos públicos antes das eleições (Araújo et al., 2020; Klein & Sakurai, 2015; Queiroz, 2015; Rose, 2006), tornando-se aparentemente mais competente (Rose, 2006; Klein & Sakurai, 2015) e alterando a sistemática 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, seja por ambas.

Mesmo com a fixação do calendário eleitoral e as regras fiscais brasileiras vigentes proibindo, nos últimos dois quadrimestres do mandato do chefe do Executivo, o gestor de contrair obrigações que não possam ser cumpridas integralmente dentro desse prazo, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para isso (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), o gestor pode impulsionar o orçamento naquele ano por meio da utilização “anormal” de restos a pagar, na tentativa de busca legitimidade junto ao seu eleitor (Dowling & Pfeffer, 1975), valendo-se do gerenciamento de impressão por atividades reais (Spence, 1973).

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

Apesar disso, não se deve esquecer que o eleitor mais conservador pode punir o gestor por sua elevação sistemática, em especial 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 *accruals* orçamentário. Além disso, os anos eleitorais são “suspeitos” para manipulação das despesas (Brender & Drazen, 2005), sendo essa manobra propensa a ser usada, visto que ocorre, a rigor, sem alterar as despesas gerais e sem incorrer em *déficit*.

Com isso, o gestor mais astuto pode fazer uso de carreamentos orçamentários do tipo restos a pagar no ano que antecede as eleições, de forma anormal, e em momentos futuros, em ano eleitoral, quando a legislação fiscal estabelece certas proibições. Diante dessas discussões, levantou-se a seguinte hipótese de pesquisa: o ano pré-eleitoral influencia positivamente nos *accruals* orçamentários discricionários (H1).

Ademais, desenhando o efetivo ciclo eleitoral orçamentário de aceleração e posterior reversão, em amplitudes significativas, o gestor público reverte os restos a pagar inscritos antes, sem ir de encontro às proibições estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), utilizando-as no ano eleitoral – sobretudo nos dez primeiros meses que antecedem as eleições – para parecer mais competente do que de fato é, aumentando as chances de reeleição (Klein & Sakurai, 2015; Rose, 2006). Com base nessas premissas, levantou-se a seguinte hipótese de pesquisa: o ano eleitoral influencia negativamente nos *accruals* orçamentários discricionários (H2).

As pesquisas que abordam os ciclos eleitorais, por vezes, ignoram os efeitos das limitações de prazo ao oportunismo fiscal (Klein & Sakurai, 2015) e desprezam o fato de os gestores poderem

adotar estratégias diferentes, a depender do mandato em que estão. Assim, nem todos os titulares são elegíveis para concorrer à reeleição, além de nem todos a almejam. 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, não terá mais benefícios particulares.

Em geral, 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, tendo em vista a possibilidade de estender-se no poder (Alt, Mesquita, & Rose, 2011; Besley & Case, 1995; List & Sturm, 2006), até porque os eleitores tendem a premiar os gestores que mostrarem competência (Alt et al., 2011). Com base nisso, traçou-se a terceira hipótese desta pesquisa: o primeiro mandato eleitoral influencia positivamente nos *accruals* discricionários (H3).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 Amostra e período de observações

A amostra almejou os municípios brasileiros, uma vez que os governos sublocais conferem maior variabilidade e observação do fenômeno, além de apresentarem maior probabilidade de recondução do gestor por convencimento direto. Assim, esta pesquisa tem como população o universo de 5.570 municípios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas [IBGE], 2021), sendo excluídos aqueles que não declararam dados referentes aos restos a pagar; aqueles que, mesmo declarando, o fizeram com algum tipo de inconsistência no referido ano; e aqueles que se omitiram a declarar dados referentes às demais variáveis orçamentárias utilizadas neste estudo ou as declararam com inconsistências. Dadas essas considerações, apresenta-se o processo de seleção da amostra.

**TABELA 1 SELEÇÃO DA AMOSTRA (BALANCEADA E NÃO BALANCEADA)**

Detalhamento da seleção da amostra	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
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] x 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>

Continua

Detalhamento da seleção da amostra	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
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>
Percentual observado no modelo balanceado (J = [I/5.570] x 100)	32,7%	32,7%	32,7%	32,7%	32,7%	32,7%	32,7%

Fonte: Elaborada pelos autores.

O período de análise correspondeu aos exercícios financeiros de 2015 a 2020, que contempla 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, de 27 de maio de 2009, a qual estabeleceu carência de quatro anos para adoção em todos os municípios da federação. Assim, o pleito de 2016 foi a primeira eleição em que todos os municípios deveriam estar plenamente com seus portais em funcionamento, permitindo aos eleitores usar mais as informações governamentais para subsidiar a tomada de decisão no processo democrático.

### 3.2. Variáveis utilizadas e modelos econométricos

#### 3.2.1. Intuição conceitual e dedutiva dos *accruals* orçamentários discricionários

Por definição, os *accruals* correspondem às diferenças temporais no reconhecimento de receitas e despesas, impactando em discrepâncias do regime de competência para o de caixa (Martinez, 2001). 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 1:

$$RO_{it} = RA_{it} - DE_{it}$$

Nela,  $RO_{it}$  corresponde ao resultado orçamentário;  $RA_{it}$ , à receita arrecadada; e  $DE_{it}$ , à despesa empenhada.

Como as receitas arrecadadas são reconhecidas no orçamento pelo regime de caixa, não há por que falar em *accruals* de receitas, de modo que não há muitas chances de gerenciá-las nesse aspecto. Todavia, admite-se que as despesas empenhadas e não executadas integralmente possam ser transferidas para o exercício subsequente, por meio de restos a pagar (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), caracterizando um tipo de *accruals* orçamentário. Com base nisso, a despesa governamental pode ser escrita como demonstrada na Equação 2:

$$DE_{it} = DEP_{it} + RP_{it}$$

Nela,  $DE_{it}$  corresponde à despesa empenhada;  $DEP_{it}$ , aos pagamentos realizados; e  $RP_{it}$ , aos restos a pagar inscritos.

Na verificação dos *accruals*, a literatura os divide em discricionários e não discricionários, sendo o gerenciamento de resultados associado à discricionariedade do gestor (Dechow, Ge, & Scharand, 2010; Healy, 1985; Paulo, 2007). Por analogia, podem-se categorizar os restos a pagar em discricionários e não discricionários, assemelhando-se a *accruals* orçamentários discricionários e não discricionários, conforme escritos na Equação 3:

$$TOA_{it} = NOA_{it} + DOA_{it}$$

Nela,  $TOA_{it}$  corresponde aos *accruals* orçamentários totais;  $NOA_{it}$ , aos *accruals* orçamentários não discricionários; e  $DOA_{it}$ , aos *accruals* orçamentários discricionários.

Em que pese a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 não proibir a reinscrição desses restos a pagar – ou seja, não há impedimentos legais que limitem que 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 tal despesa, o que caracteriza uma espécie de gerenciamento da gestão orçamentária, como discutido no referencial teórico desta pesquisa.

Há restos a pagar que decorrem do fluxo normal das operações do ente governamental, de execução obrigatória, e há os discricionários, que não surgem das atividades normais do ente, e sim de alguma motivação específica, quando sua execução não seria obrigatória.

O transporte de despesas para exercícios subsequentes ( $x+n$ ) de forma anormal, que este trabalho está denominando de “gerenciamento de resultados orçamentários”, causa uma falsa impressão sobre o 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  $x+n$ , o deturpa 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 tarde aos usuários, falseando a qualidade contábil-orçamentária e o processo de transparência pública (Aquino & Azevedo, 2017; Rakhman & Wijayana, 2019), o que torna o orçamento público um mero processo de *compliance* (Rezende & Cunha, 2013). Com base nisso, a Equação 4 apresenta os aspectos intuitivos das estimativas de *accruals* orçamentários:

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

Nela,  $TOA_{it}$  corresponde aos *accruals* orçamentários totais;  $RP_{it}$ , aos restos a pagar apurados ao final do período  $t$ , a serem inscritos no período  $t+1$ ;  $PagRP_{it}$ , ao pagamento dos restos a pagar realizados no período  $t$  do governo  $i$ ;  $CanCRP_{it}$ , ao cancelamento dos restos a pagar realizados no período  $t$  do governo  $i$ ; e  $DespTot_{it}$ , 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 quanto dele é discricionário e quanto é não discricionário, sendo aquele o efetivo gerenciamento de resultados que impacta na qualidade da informação contábil e cuja literatura discute as vertentes de

medições, incentivos e efeitos, dado o oportunismo gerencial. Para captá-lo, a próxima seção discute e apresenta o modelo proposto por essa tese.

### 3.2.2. Estimador para o gerenciamento de resultados orçamentários

Para discutir qualidade da informação contábil no setor governamental, é necessário se valer dos modelos empíricos já consolidados pelas pesquisas acadêmicas no âmbito empresarial. Com base nisso, o Quadro 1 apresenta uma síntese das variáveis/proxies usadas nos principais modelos que captam ou influenciam o gerenciamento de resultados no segmento empresarial e que esta pesquisa analisou e adequou para o modelo utilizado na área governamental. A última coluna, por sua vez, assinala a decisão de utilizar (DU) ou não a variável nesta pesquisa, sendo assinalado “sim” (S) quando a decisão for afirmativa.

**QUADRO 1 VARIÁVEIS/PROXIES ASSOCIADAS AOS ACCRUALS NÃO DISCRICIONÁRIOS EM MODELOS EMPRESARIAIS**

	Varável/proxy utilizada	Fonte	DU
(a)	Accruals defasados ( $t-1$ )	Dechow et al. (2003); Pae (2005); Paulo (2007)	S
(b)	Ativo diferido	Dechow et al. (2003); Jones (1991, 1995); Kang e Sivaramakrishan (1995); Pae (2005); Paulo (2007)	N/A
(c)	Ativo imobilizado	Dechow et al. (2003); Jones (1991, 1995); Kang e Sivaramakrishan (1995); Pae (2005); Paulo (2007)	N/A
(d)	Ativo total (ponderação)	Healy (1985); Jones (1991, 1995)	N
(e)	Ativos totais defasados em $t-1$ ou $t-2$ (ponderação)	DeAngelo (1986); Dechow et al. (2003); Dechow e Sloan (1991); Healy (1985); Jones (1991, 1995); Kang e Sivaramakrishan (1995); Pae (2005); Paulo (2007); Peasnell, Pope, e Young (2000)	N
(f)	Contas a pagar em curto prazo	Kang e Sivaramakrishan (1995)	S
(g)	Contas a receber/clientes	Kang e 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 e Sivaramakrishan (1995); Paulo (2007)	N/A
(m)	Depreciação e amortização	Kang e Sivaramakrishan (1995)	N/A
(n)	Despesas antecipadas	Kang e Sivaramakrishan (1995)	N/A

*Continua*

	Varável/proxy utilizada	Fonte	DU
(o)	Estoques	Kang e Sivaramakrishan (1995)	N
(p)	Fluxo de caixa operacional corrente	Pae (2005); Paulo (2007)	N
(q)	Fluxo de caixa operacional defasado ( $t-1$ )	Pae (2005)	N
(r)	Receita líquida	Kang e Sivaramakrishan (1995); Paulo (2007); Peasnell et al. (2000)	S
(s)	Resultado contábil corrente	Paulo (2007)	N
(t)	Varição das receitas líquidas	Dechow et al. (2003); Jones (1991, 1995); Pae (2005)	S
(u)	Varição em contas a pagar	Peasnell et al. (2000)	S
(v)	Varição em contas a receber	Dechow et al. (2003); Jones (1995); Peasnell et al. (2000)	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 pelos autores.

Como demonstrado no Quadro 1, a literatura busca captar os *accruals* não discricionários pelo efeito intrínseco do regime de competência, detalhando no modelo variáveis que apresentam alto grau de estimativas contábeis, em especial aquelas que requerem escolhas contábeis em sua mensuração, as chamadas variáveis particionadas. Além de esta pesquisa não adotar a métrica do regime de competência para estimar o gerenciamento de resultados, algumas das variáveis/*proxies* apresentadas no Quadro 1 não serão consideradas pelas seguintes razões:

- 1) Diante da recente implantação das normas patrimoniais no setor governamental, ainda não se dispõe de dados consistentes ao longo tempo, os quais, em muitos casos, estão em fase de implantação por vários entes governamentais ou não se adequam ao aspecto governamental. Essas variáveis foram assinaladas como “não se aplica/adequa” (N/A).
- 2) Algumas variáveis, embora dispostas nas informações governamentais, em nada fazem sentido para a discussão apresentada nesta pesquisa ou já estão contempladas em outra variável, haja vista 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, que passa a discuti-los a partir de agora.

O contas a pagar (f) em curto prazo corresponde aos restos a pagar no orçamento governamental, ou na 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 (Almeida, 2013; Alves, 2011; Aquino & Azevedo, 2017), sendo normais quando, num 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 uma discricionariedade do gestor em postergar pagamentos ou carregar a dotação para acomodações em orçamentos futuros. Diante disso, esta pesquisa utilizou a variação na despesa de capital para captar os *accruals* não discricionários do gestor.

O Quadro 1 também mostra que os modelos consideram que a manipulação contábil está imersa no reconhecimento de receitas ( $r$  e  $t$ ), seja elevando os *accruals* correntes, seja revertendo as estimativas realizadas em exercícios anteriores. Não obstante 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 para o atraso das despesas (Flynn & Pessoa, 2014; Lienert & Sarraf, 2001), impulsionando as inscrições em restos a pagar. Havendo maior disponibilidade de recursos, a inscrição em restos a pagar correria pela discricionariedade do gestor, que seria motivado a só ter maior disponibilidade de caixa no final do exercício (Irwin, 2012). Com base nisso, este artigo considera a variação na receita corrente outro componente para captar os *accruals* não discricionários do gestor.

Em paralelo a isso, um precário sistema de governança na cobrança dos tributos locais, atrelado a um orçamento irrealista, pode desequilibrar 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 e 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 estão sujeitos a sistemas de controle interno mais sofisticados e a maiores pressões externas exercidas pela mídia e pelo governo central, além de terem mais recursos, apresentando melhoria na qualidade dos relatórios financeiros reportados (Rakhman & Wijayana, 2019), o que preconiza que os *carry-over* não estão associados à discricionariedade do gestor. Por esse ângulo, busca-se captar o comportamento normal do gestor pelo montante de recursos empenhados, o que sinalizaria a possibilidade de *accruals* não discricionários.

Os modelos também consideram o *lag* dos *accruals* ( $a$ ) um elemento que influencia na tendência dos *accruals*, bem como as reversões das estimativas passadas. Em relação às reversões, a Equação 6 contempla no próprio cálculo os *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 5 descreve o modelo de estimativa dos *accruals* orçamentários não discricionários que esta pesquisa propôs:

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

Nela,  $TOA_{it}$  corresponde aos *accruals* orçamentários totais do município  $i$  no período  $t$ , obtidos por meio da Equação 4 e ponderados pelo orçamento total no período  $t$ ;  $\Delta DCap_{it}$ , à variação da despesa de capital do município  $i$  no período  $t-1$  para o período  $t$ , ponderada pelo tamanho do orçamento do período  $t$ ;  $RecProp_{it}$ , ao desempenho da arrecadação dos recursos próprios, obtidos pela proporção da receita tributária arrecadada em relação à planejada do município  $i$  no período  $t$ ;  $DAR_{it}$ , ao desempenho total da arrecadação em relação ao planejado do município  $i$  no período  $t$ ;  $\Delta RCORR_{it}$ , à variação da receita corrente líquida do município  $i$  no período  $t-1$  para o período  $t$ , ponderado pelo tamanho do orçamento do período  $t$ ;  $TO_{it}$ , ao tamanho do orçamento obtido pelo logaritmo natural do total da despesa empenhada do município  $i$  no período  $t$ ; e  $RPANT_{it}$ , ao logaritmo natural do total de restos a pagar (processados e não processados) oriundos do período  $t-1$ .

O erro ( $\varepsilon$ ) da regressão disposta na Equação 5 é considerado um *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 tal estratégia nesta investigação, ou seja, o erro da regressão é a *proxy* para o gerenciamento de resultados orçamentários.

### 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 captam os incentivos eleitorais referentes aos gestores públicos brasileiros, discutidos nesta investigação, que são os casos de variáveis *dummies* para os anos eleitorais e pré-eleitorais dos pleitos municipais.

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

Mediante as estimativas dos modelos apresentados na Equação 5, o erro da regressão foi levado à Equação 6, num painel balanceado e desbalanceado, junto com as variáveis que denotam o ciclo eleitoral para os testes de hipóteses propostos nesta pesquisa.

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

Nela,  $DOA_{it}$  é o erro da regressão disposta na Equação 5 e corresponde aos *accruals* orçamentários discricionários adotados pelo do município  $i$  no período  $t$ ;  $E_t$ , ao ano eleitoral, sendo uma variável *dummy* em que 1 assinala o ano eleitoral e 0, os demais;  $PrE_t$ , ao ano pré-eleitoral, sendo uma variável *dummy* em que 1 assinala o ano que antecede as eleições e 0, os demais;  $Mand_{it}$ , ao gestor em primeiro mandato, sendo uma variável *dummy* em que 1 assinala os quatro anos do primeiro mandato do gestor e 0, os demais;  $E^*Mand_{it}$ , a uma interação entre as variáveis, captando o gestor em primeiro mandato na posição do ano eleitoral;  $PrE^*Mand_{it}$ , a uma interação entre as variáveis, captando o gestor em primeiro mandato na posição do ano imediatamente anterior ao das eleições; e  $Gest\_Rec_{it}$ , ao gestor reconduzido ao cargo, sendo uma variável *dummy* em que 1 assinala os quatro primeiros anos de mandato do gestor reconduzido e 0, os demais.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas relativas às variáveis usadas para captar o gerenciamento de resultados orçamentários, conforme apresentado na Equação 5.

**TABELA 2** ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS ORÇAMENTÁRIAS RELATIVAS ÀS ESTIMATIVAS DE GERENCIAMENTO DE RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS ANORMAIS (EQUAÇÃO 5)

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
<b>Quantidade de municípios por ano:</b>				
<b>2015:</b> 3.262 (58,56%)		<b>Entes federativos:</b> governos municipais		
<b>2016:</b> 3.094 (55,55%)		<b>Abrangência:</b> Todas as regiões e os estados Brasil		
<b>2017:</b> 3.078 (55,26%)		<b>Período de análise:</b> exercícios de 2015 a 2020		
<b>2018:</b> 3.442 (61,80%)		<b>Quantidade total de observações:</b> 20.757		
<b>2019:</b> 4.012 (72,03%)		<b>Percentual observado:</b> 62,11%		
<b>2020:</b> 3.869 (69,46%)				

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

**Fonte:** Elaborada pelos autores.

Em observância à média, é possível identificar que os municípios da amostra apresentaram um nível de *accruals* total positivo (*TOA*, 0,0010), o que alude ao fato de que há uma parcela das despesas orçamentárias que os gestores carregam ou acumulam por pelo menos mais de um exercício, a qual 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.

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), bem como 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.

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 comparado com os pesos do tamanho do orçamento (7,6565) e das receitas próprias (8,3552), guardadas as devidas proporções, o que demonstra a representatividade significativa dos restos a pagar para os municípios da amostra.

A Tabela 3 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 3** CORRELAÇÕES ENTRE AS VARIÁVEIS ORÇAMENTÁRIAS RELATIVAS ÀS ESTIMATIVAS DE GERENCIAMENTO DE RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS ANORMAIS (EQUAÇÃO 5)

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

**Fonte:** Elaborada pelos autores.

Na Tabela 3, é possível observar que os *accruals* orçamentários totais (*TOA*) apresentam correlações (*Spearman*) positivas e significativas estatisticamente com duas variáveis – há variação nas despesas de capital ( $\Delta DCap$ , 0,1764) e no tamanho do orçamento (*TO*, 0,0207). Tais relações remetem ao fato de que o gestor, diante de um aporte orçamentário maior (*TO*), fica mais propenso a elevar carregamentos orçamentários, transportando um nível maior de restos a pagar para o próximo período, algo normal, de acordo com Rakhman e 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 se correlacionar negativamente com os *TOA*: 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 todos os estágios da despesa pública dentro do mesmo exercício, sem necessidade de inscrição de despesas em restos a pagar. Essa inferência remete à harmonização do ciclo financeiro com os estágios das despesas, uma vez que, havendo dificuldade nessa harmonização, conduz a um atraso das despesas e, portanto, a maiores *accruals* (Flynn & Pessoa, 2014; Lienert & Sarraf, 2001).

Da mesma forma, o estoque de restos a pagar oriundo de exercícios anteriores parece inibir o gestor a impulsionar novas inscrições, e, sob a óptica 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 ligado às estimativas passadas, mantendo-se determinado nível de estimativas.

Todas essas constatações guardam aderência com os pressupostos teóricos e empíricos da condução do orçamento público e remetem à 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.

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

Para captar esse comportamento discricionário, é necessário observar se o gestor adota algum nível de *accruals* orçamentário anormal e, em caso positivo, 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 ( $\epsilon$ ) obtidos pela Equação 5 e levados como variável dependente a Equação 6. Os resultados dessas estimativas estão apresentados na Tabela 4.

**TABELA 4 ESTIMATIVAS RESULTANTES DO MODELO ECONOMÉTRICO PROPOSTO PARA OS INCENTIVOS DO GERENCIAMENTO DE RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS DISCRICIONÁRIOS EM GOVERNOS MUNICIPAIS (EQUAÇÃO 6)**

Painel A: DOA				
Painel não balanceado – 20.757 observações				
Variável	Eq. 6 (a)	Eq. 6 (b)	Eq. 6 (c)	Eq. 6 (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
Painel B: DOA				
Painel balanceado – 10.932 observações				
Variável	Eq. 06 (a)	Eq. 06 (b)	Eq. 06 (c)	Eq. 06 (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 e \*\*\*p < 0,001. Em relação às variáveis: *E* corresponde ao ano eleitoral; *PrE*, ao ano pré-eleitoral; *Mand*, ao período em que o gestor está no primeiro mandato, independentemente de ser 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 ao período inicial do mandato quando o gestor foi reconduzido no pleito subsequente.

**Fonte:** Elaborada pelos autores.

Com os resultados apresentados, constata-se que a variável *proxy* para o gerenciamento de resultados orçamentários, os DOA, apresenta direcionalidade positiva em anos pré-eleitorais (*PrE*), o que denota a prática do gestor em maximizar o orçamento do ano anterior ao pleito, mas não o executar integralmente, carregando uma parcela significativa das dotações empenhadas para o ano eleitoral. Ou seja, o gestor manipula mais fortemente o orçamento do ano pré-eleitoral, de modo a carregar parcela do orçamento, a título de restos a pagar, para um momento oportuno – a rigor, o ano eleitoral –, de modo a executar bem mais recursos a seu favor próximo às eleições, melhorando sua imagem ao aparentar ser mais eficiente no cargo.

Isso se dá porque o eleitor mediano tem memória recente e vai decidir o voto de acordo com o comportamento que o gestor apresentar mais próximo da eleição (Shi & Svensson, 2006), assim como pela capacidade de responder às necessidades da comunidade, adotando um voto retrospectivo mediante observação do comportamento do gestor.

Este 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) nem operar no *déficit* (Brender, 2003; Brender & Drazen, 2005). Ao contrário, para manter sua imagem em alta nas proximidades das eleições, acumula dotações orçamentárias de exercícios anteriores para usá-las no ano eleitoral. Essa atitude desenha o primeiro eixo condizente com um comportamento anormal e cíclico preconizado pela teoria dos ciclos políticos eleitorais de Rogoff (1990). Com base nesses achados, aceita-se a primeira hipótese da pesquisa, que defende que o ano pré-eleitoral influencia positivamente nos *accruals* orçamentários discricionários.

Combinados com as evidências discutidas nos parágrafos anteriores, os 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 antes, executando-os em ano eleitoral. As dotações trazidas do exercício anterior e dos demais, por meio dos restos a pagar, buscam o autobenefício do gesto, ao parecer mais competente e eficiente na gestão e conseguir o voto de confiança do eleitor (Klein, 2010; Klein & Sakurai, 2015; Rose, 2006), elevando suas chances no pleito, tendo em vista a miopia política do eleitor mediano (Shi & Svensson, 2006).

Essa atuação do gestor dribla, inclusive, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 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). Com base nisso, valida-se a segunda hipótese desta investigação, que preconiza que o ano eleitoral influencia negativamente nos *accruals* orçamentários discricionários.

No que se refere às características do gestor ou da gestão, estando o gestor em primeiro mandato (*Mand*), se este obtém êxito no pleito eleitoral subsequente (*Gest\_Rec*), os resultados apresentaram significância conclusiva (*Mand*, 0,0004094, não balanceado; 0,0003803, balanceado – Eq. 09(d)).

Para o sucesso do gestor, os resultados foram inconclusivos. Assim, os resultados demonstram que o gestor em primeiro mandato, independentemente do sucesso individual no pleito, tende a exibir um comportamento oportunista, aumentando o nível de *accruals* orçamentários, carregando maiores dotações orçamentárias em restos a pagar de um exercício para outro, o que prejudica a qualidade da informação contábil.

Esses resultados se correlacionam com as perspectivas identificadas por Alt et al. (2011), Besley e Case (1995) e List e Sturm (2006), de que os gestores ingressam em estratégias mais inclinadas ao oportunismo gerencial quando estão em primeiro mandato.

Apoiado nessa evidência, confirma-se a terceira hipótese, a de que o primeiro mandato eleitoral influencia positivamente nos *accruals* orçamentários discricionários. Quando observado o comportamento do gestor nos anos eleitoral e pré-eleitoral, em primeiro mandato, 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 estar no primeiro mandato é preponderante para o comportamento do gestor.

No ano eleitoral, o gestor em primeiro mandato gerencia mais seu orçamento, revertendo os *accruals* anteriores, se comparado com todos os demais exercícios, inclusive o ano eleitoral do segundo mandato. Esses resultados combinam com os pressupostos apresentados por Alt et al. (2011), Besley e Case (1995) e List e Sturm (2006), reforçando a aceitação da terceira hipótese, a de que os gestores públicos apresentam maior disposição em adotar práticas de gerenciamento de resultados orçamentários quando estão no primeiro mandato.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa constatou que o gestor público apresenta um comportamento oportunista, balizado pelo calendário das eleições, de modo a apresentar um *carry-over* positivo de *accruals* orçamentários discricionários no ano pré-eleitoral e revertê-lo no ano eleitoral, com vistas a promover-se de forma mais competente. Confirmou-se que esse comportamento tem motivações particulares, uma vez que está mais inclinado a adotar práticas oportunistas de gerenciamento de resultados orçamentários quando há chances de ser reconduzido.

É possível observar que as reflexões trazidas se apresentam de forma incremental às pesquisas no setor público em dois aspectos: ao propor uma *proxy* de qualidade da informação contábil governamental, construindo um modelo de estimação de gerenciamento de resultados orçamentários, o que consiste numa lacuna existente, e ao comprovar que o gerenciamento de resultados, mensurados pelos *accruals* orçamentários discricionários, captados por meio de restos a pagar, tem comportamento cíclico em torno do calendário eleitoral.

Estudos em gerenciamento de resultados são importantes para a literatura contábil por evidenciarem aspectos relativos à qualidade da informação contábil, no qual pode influenciar na tomada de decisão do usuário – nesse caso, o eleitor –, contornar a efetiva aplicação e interpretação das regras postas pela legislação – nesse caso, a governamental – e o próprio processo de *accountability* do mandatário à frente da gestão pública, na relação governante-órgãos de controle ou governante-sociedade, ainda que os atos do governante não sejam fraudulentos, ilícitos ou de abuso de poder.

Espera-se, portanto, que os resultados aqui apresentados possam fornecer e servir de reflexões para órgãos de elaboração de normas contábeis no âmbito governamental – no caso brasileiro, os Tribunais de Contas –, de modo a melhorar a qualidade das informações divulgadas nos relatórios contábil-financeiro governamentais, ou estabelecer regras inibidoras de comportamentos oportunistas, especificamente relacionados com o uso discricionário dos restos a pagar não só no ano eleitoral, mas desde o pré-eleitoral.

Como alternativa, no âmbito Legislativo, podem-se discutir os reais benefícios da admissibilidade de reeleição do chefe do Executivo, visto que, ao atuar com interesses particulares visando ao pleito

subsequente, deturpa a concepção da gestão governamental em si, ao contrariar os interesses sociais e coletivos, devendo tais discussões servir para reformulações dos dispositivos legais correlatos.

Acredita-se que os grandes beneficiários desta investigação sejam os cidadãos em geral, que, ao poderem verificar o nível de gerenciamento de resultados do gestor, terão mais aptidão para o julgamento do desempenho do gestor, tomando melhores decisões sobre a permanência ou não dos mandatários frente às finanças públicas de sua localidade.

Este trabalho apresenta um modelo de gerenciamento de resultados orçamentários robusto, podendo servir de estímulo e parâmetro para o desenvolvimento de novas pesquisas que discutam a qualidade da informação contábil em governos e os fatores capazes de influenciar essa qualidade da informação contábil.

Em que pese a amostra ter sido significativa (62,1% para o painel desbalanceado e 32,7% para o balanceado) e abranger, quase de forma estratificada, todos os estados do Brasil, os resultados e as inferências são restritos à amostra e ao período analisado: as duas últimas eleições municipais. Como limitação do método, esta pesquisa discutiu aspectos relativos à densidade dos partidos políticos, que podem influenciar o desempenho do gestor-candidato.

Novas pesquisas podem buscar identificar outros incentivos para gerenciar o orçamento público e outros fatores associados ao comportamento oportunista do gestor, como responsabilidade fiscal, perfil do gestor, dependência financeira, condição financeira governamental, tamanho do município ou espectro político-partidário.

## REFERÊNCIAS

- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline & the budget process. *American Economic Review*, 86(2), 401-407. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2118160>
- Alt, J. B., Mesquita, E., & Rose, S. (2011). Disentangling accountability and competence in elections: evidence from U.S. term limits. *The Journal of Politics*, 73(1), 171-186. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/s0022381610000940>
- Alves, D. P. (2011). Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. In *Coletânea de Monografias do 17º Prêmio Tesouro Nacional*, Brasília, DF. Recuperado de <https://premios.tesouro.gov.br/stn2011>
- Aquino, A. C. B., & Azevedo, R. R. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580-595. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Araújo, R. J. R., & Paulo, E. (2019). Determinantes da qualidade da informação contábil em governos municipais brasileiros. In *Anais do 13º Congresso da Associação de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis*, São Paulo, SP. Recuperado de [https://anpcont.org.br/pdf/2019\\_CPT201.pdf](https://anpcont.org.br/pdf/2019_CPT201.pdf)
- 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. Recuperado de <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2107>
- Arvate, P. R., & Biderman, C. (2005). *Economia do setor público do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Arvate, P. R., Avelino, G., & Lucinda, C. R. (2008). Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos*, 38(4), 789-814. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000400004>
- Besley, T., & Case, A. (1995). Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 769-798. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2946699>
- Brender, A., & Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1271-1295. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.04.004>
- Caiden, N. (1982). The myth of the annual budget. *Public Administration Review*, 42(6), 516-523. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/976121>
- Carreirão, Y. (2004). A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Revista de Sociologia e Política*, 22, 179-194. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000100013>
- Carreirão, Y. (2007). Relevant Factors for the voting decision in the 2002 presidential election: an analysis of the Eseb (Brazilian Electoral Study) data. *Brazilian Political Science Review*, 1(1), 70-101. Recuperado de [http://socialsciences.scielo.org/pdf/s\\_bpsr/v1nse/scs\\_a05.pdf](http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v1nse/scs_a05.pdf)
- Carreirão, Y., & Barbetta, P. (2004). A eleição presidencial de 2002: a decisão do voto na região da Grande São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(56), 75-93. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000300006>
- Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Costa, A. S. (2009). *Direito eleitoral* (8a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris.
- Dechow, P. M., Ge, W., & Schrand, C. M. (2010). Understanding earnings quality: a review of proxies, their determinants and consequences. *Journal of Accounting and Economics*, 50(2-3), 344-401. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2010.09.001>
- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organisational legitimacy: social values and organisational behavior. *Pacific Sociological Review*, 18(1), 122-136. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/1388226>
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150. Recuperado de <https://doi.org/10.1086/257897>
- Drazen, A., & Eslava, M. (2005). *Electoral manipulation via expenditure composition: theory*

- and evidence* (NBER Working Paper, 11085). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Recuperado de <https://doi/10.3386/w11085>
- D'Azevedo, L. C., & Campos, M. M. (2019). Abuso de poder nas eleições municipais: uma análise das decisões dos tribunais regionais eleitorais. *Brazilian Journal of Empirical Legal Studies*, 6(2), 35-57. Recuperado de <https://reedrevista.org/reed/article/view/308>
- Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997*. (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. Brasília, DF. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm)
- Flynn S., & Pessoa, M. (2014). *Prevention and management of government expenditure arrears*. Washington, DC: International Monetary Fund. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1403.pdf>
- Gardner, W. L., & Paolillo, J. G. P. (1999). A taxonomy of organizational impression management tactics. *Advances in Competitiveness Research*, 7(1), 108-130.
- Healy, P. M., & Wahlen, J. M. (1999). A review of the earnings management literature and its implications for standard setting. *Accounting Horizons*, 13(4), 365-383. Recuperado de <https://doi.org/10.2308/acch.1999.13.4.365>
- Irwin, T. C. (2012). *Accounting devices and fiscal illusions* (IMF Staff Discussion Note 12/02). Washington, DC: International Monetary Fund. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. (2021). *Municípios brasileiros*. Brasília, DF: Autor.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- 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. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pam.20389>
- Klein, F. A. (2010). Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. *Revista de Administração Pública*, 44(2), 283-337. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000200006>
- 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*, 37, 21-36. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.10.008>
- Kneebone, R. D., & McKenzie, K. (2001). Electoral and partisan cycles in fiscal policy: an examination of Canadian provinces. *International Tax and Public Finance*, 8(5-6), 753-774. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1012895211073>
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. (1964). Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
- Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 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. Brasília, DF. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)
- Liebman, J. B., & Mahoney, N. (2017). Do expiring budgets lead to wasteful yearend spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 107(11), 3510-3549. Recuperado de <https://doi.org/10.1257/aer.20131296>
- Lienert, I., & Sarraf, F. (2001). *Systemic weaknesses of budget management in anglophone Africa* (IMF Working Paper 01/211). Washington, DC: International Monetary Fund. Recuperado de

- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01211.pdf>
- List, J. A., & Sturm, D. M. (2006). How elections matter: theory and evidence from environmental policy. *The Quarterly Journal of Economics*, 121(4), 1249-1281. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/25098826>
- Martinez, A. L. (2001). *Gerenciamento de resultados contábeis: estudo empírico das companhias abertas brasileiras* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Recuperado de <https://doi.org/10.11606/T.12.2002.tde-14052002-110538>
- McRae, D. (1977). A political model of the business cycle. *Journal of Political Economy*, 85(2), 239-263. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1830790>
- Mendes, M. J. (2009). Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Cadernos de Finanças Públicas*, 9, 57-102. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3858>
- Nicolau, J. (2007). An analysis of the 2002 presidential elections using logistic regression. *Brazilian Political Science Review*, 1(1), 125-135. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1981-3826200700010006>
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Orair, R. O., Gouvêa, R. R., & Leal, E. (2014). *Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil*. Brasília, DF: Ipea.
- 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. Recuperado de <https://doi.org/10.11606/T.12.2007.tde-28012008-113439>
- Peasnell, K. V., Pope, P. F., & Young, S. (2000). Detecting earnings management using cross-sectional abnormal accruals models. *Accounting and Business Research*, 30(4), 313-326. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/00014788.2000.9728949>
- Peltzman, S. (2003). Voters as fiscal conservatives. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 327-261. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2118475>
- Poterba, J. M. (1996). Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States. *The American Economic Review*, 86(2), 395-400. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2118159>
- Queiroz, D. B. (2015). *Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros* (Tese de Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.26512/2015.11.T.19215>
- Quintaneiro, T., Barbosa, M. L. O., & Oliveira, M. G. M. (2003). *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber* (2a ed.). Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.
- 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. Recuperado de <https://doi.org/10.1142/S1094406019500094>
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21-36. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2006731>
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2297526>
- Rose, S. (2006). Do fiscal rules dampen the political business cycle? *Public Choice*, 128(3-4), 407-431. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11127-005-9007-7>
- Sakurai, S. N., & Gremaud, A. P. (2007). Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). *Estudos Econômicos*, 11(1), 27-54. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1413-80502007000100002>
- Schipper, K. (1989). Commentary on earnings management. *Accounting Horizons*, 3(4), 91-102.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1367-1389. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>
- Silva, A. M. A., Cândido, J. O., Jr., & Geraldo, J. C. (2007). *Restos a pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público*. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational*. New York, NY: John Wiley.
- Spence, M. (1973). Job market signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355-374. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/1882010>

### Ronaldo José Rêgo de Araújo



<http://orcid.org/0000-0001-8335-4418>

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Professor Adjunto na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: ronaldocontabilidade@ymail.com

### Dimas Barrêto de Queiroz



<http://orcid.org/0000-0002-8511-3420>

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB); Professor Associado na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: dimasqueiroz@gmail.com

### Edilson Paulo



<http://orcid.org/0000-0003-4856-9039>

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo (USP); Professor Associado na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: e.paulo@ufsc.br

## CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

**Ronaldo José Rêgo de Araújo:** Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Software (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Liderança); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).

**Dimas Barrêto de Queiroz:** Conceituação (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Software (Liderança); Supervisão (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

**Edilson Paulo:** Conceituação (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Software (Liderança); Supervisão (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

## DISPONIBILIDADE DOS DADOS

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo não está disponível publicamente.