



**Faculdade de Economia, Administração,  
Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Economia  
Programa de Pós-Graduação em Economia**

**REELEIÇÃO, REGRAS FISCAIS E FEDERALISMO:  
EVOLUÇÃO DOS INCENTIVOS ELEITORAIS NO BRASIL**

Tese de doutorado

Autora: Débora Costa Ferreira  
Orientador: Professor Dr. Maurício Soares Bugarin

Brasília  
Fevereiro de 2024

**REELEIÇÃO, REGRAS FISCAIS E FEDERALISMO:  
EVOLUÇÃO DOS INCENTIVOS ELEITORAIS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do grau de doutor em economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Professor Dr. Maurício Soares Bugarin

Brasília, 2024

**REELEIÇÃO, REGRAS FISCAIS E FEDERALISMO:  
EVOLUÇÃO DOS INCENTIVOS ELEITORAIS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do grau de doutor em economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Trabalho Aprovado. Brasília, 26 de fevereiro de 2024.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Maurício Soares Bugarin  
Orientador – FACE/UNB

---

Rafael Terra Menezes  
Membro interno – FACE/UNB

---

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha  
Membro externo – UCB/IDP

---

Marcos Yamada Nakaguma  
Membro Externo – EESP/FGV

## **Agradecimentos**

Eu começo meus agradecimentos agradecendo a mim, que tive coragem e paixão suficientes para superar todos os meus medos e limitações até chegar aqui. Agradeço minha luta incessante por continuar sendo várias Déboras em uma só durante todos os dias do doutorado, porque cada uma delas me deu força, polivalência, alegria e vivacidade para seguir em frente: a Débora trabalhadora, que buscava os problemas latentes no mundo real para trazer à luz da academia; a Débora acadêmica, que problematizava todas as questões sob o ponto de vista dos incentivos e do comportamento estratégico; a Débora família, que trazia aconchego e amorosidade para suas relações; e a Débora artista, que trazia leveza para alma por meio do fluxo criativo, da brincadeira, da acrobacia, da pegadinha e da inspiração, transformando toda construção do pensamento em um processo criador. Todas elas foram partes imprescindíveis para eu concluir esse ciclo e apresentar uma tese de doutorado da qual me orgulho, porque sei quanta dedicação e carinho foi dada em cada detalhe que aqui se encontra.

Agradeço aos meus pais e à minha família por serem a base de todos os meus valores e virtudes, por acreditarem em todo meu potencial e jamais duvidarem da minha capacidade de superar barreiras e de chegar em qualquer lugar onde eu sonhar. Agradeço por me darem colo quando eu precisava de acolhimento, cuidado quando as enxaquecas me faziam desmaiar, palavras de incentivo quando eu precisava de bravura e todo e qualquer apoio que recebia para tornar esse sonho possível e ser a primeira pessoa de todas as minhas gerações a fazer e concluir um doutorado! Honro e agradeço todas as lutas dos que me antecederam para me permitir as melhores condições possíveis para chegar até aqui.

Agradeço ao meu marido, Eduardo, que esteve todos os dias desse caminho ao meu lado, viu minhas lutas e deu todo seu amor, compreensão e paciência com enorme generosidade, além de enriquecer meu raciocínio e repertório por meio das nossas sempre ricas discussões e reflexões econômicas, sociais e políticas. É uma grande bênção ter uma pessoa tão incrível e inteligente ao meu lado.

Agradeço ao meu orientador, Maurício Bugarin, que além de ser a pessoa mais genial que conheci, também tem o maior coração do mundo, agindo sempre com coerência e amorosidade, o que tornou meu caminho muito mais ameno, acolhedor e instigante. A academia precisa de mais pessoas como ele, que veem o melhor em cada um e instigam com sinceridade e sem egos nossas potencialidades acadêmicas. Agradeço também por toda família de alma que ele me proporcionou e por tudo o que ainda viveremos juntos! Agradeço à PARADADEMÃO, que nasceu junto com o doutorado, como minha forma mais genuína de me expressar no mundo, deixando um pedaço de mim na vida das pessoas por meio da cerâmica e da criatividade. E nada disso seria possível sem minha amiga, Gabi, que sonhou e vibrou comigo por todo esse tempo, sempre me apoiando quando eu não conseguia ir além e vice e versa. Mas também não posso esquecer de todas as pessoas maravilhosas que foram chegando para sonhar e se dedicar a esse projeto de vida, a quem agradeço, em especial, no nome da Luna, mas grata por cada um que compõe ou participou desse processo.

Também agradeço aos meus chefes e colegas de trabalho, que tiveram a sensibilidade e compreensão durante todos esses anos de modo a tornar possível a conciliação entre trabalho e doutorado. Espero retribuir em melhores ideias de mundo por meio do meu ofício.

Agradeço aos meus amigos que trouxeram alegria e leveza para essa jornada.

Enfim, agradeço às pessoas que me apoiaram tecnicamente na pesquisa empírica, à Fabiana Mariquito pela árdua coleta, limpeza e estruturação dos dados; e ao Marcelo Carvalho e ao professor Rafael Terra pelos ensinamentos nas análises econométricas.

*“As únicas ideias que realmente importam são aquelas que são transformadas em realidade. Não existe prova de criatividade sem ação.”*  
Erwin McManus, “A alma artesã”

## Resumo

Este estudo analisa o efeito da reeleição sobre o comportamento fiscal dos governantes, em termos de gastos públicos, de recebimento de transferências intergovernamentais e de estratégias de postergação de pagamentos via despesas de exercícios anteriores (DEA) e restos a pagar não processados (RPNP) e processados (RPP). Para tanto, comparam-se despesas, receitas de transferências e mecanismos de adiamento de pagamentos de prefeitos de primeiro e de segundo mandatos em eleições apertadas entre 2005 e 2020, por meio da técnica de regressão descontínua. Os resultados indicam tendência mais recente de incremento da sazonalidade dos ciclos políticos orçamentários no decorrer do período analisado, com maior concentração de receitas e gastos nos anos eleitorais em municípios com prefeitos em primeiro termo que enfrentaram eleições concorridas a partir de 2013, sobretudo em transferências intergovernamentais e de convênios, despesas com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, concentradas nas funções de educação, desporto e lazer. Nesse contexto, o uso da estratégia de postergação de pagamentos só é vantajoso para reeleição quando o prefeito não consegue maximizar receitas de transferências em anos eleitorais, tal como ocorria entre 2005 e 2012. Portanto, este estudo ressalta a necessidade (i) de aprimoramento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Eleitoral de forma a recuperarem sua capacidade original de controlar o gasto público em período eleitoral, (ii) de endereçar soluções para o atual contexto de desequilíbrios federativos; e (iii) de previsão de gatilhos automáticos no desenho de regras fiscais, que dão flexibilidade ao gestor em momentos de restrição, para evitar a “contabilidade criativa”.

**Palavras-chave:** Limites de mandato. Ciclos políticos orçamentários. Controle eleitoral. Regras fiscais. Federalismo fiscal. Transferências estratégicas. *Flypaper effect*. Contabilidade criativa.

### **Abstract**

This study examines the impact of reelection on the fiscal behavior of incumbents in terms of public spending, receipt of intergovernmental transfers, and strategies for deferring payments through prior-year expenses (DEA) and unsettled (RPNP) and settled (RPP) carryforwards. It compares expenditures, transfer revenues, and payment deferral mechanisms of mayors in their first and second terms during close elections from 2005 to 2020, utilizing a regression discontinuity approach. The findings suggest an increasing trend in the seasonality of political budget cycles over the period, with heightened concentration of revenues and expenditures in election years in municipalities with first-term mayors facing competitive elections since 2013, particularly in intergovernmental transfers and agreements, personnel expenses, other current expenses, and investments focused on education, sports, and leisure. In this context, the strategy of deferring payments is only advantageous for reelection when a mayor cannot maximize transfer revenues in election years, as was the case between 2005 and 2012. Therefore, this study underscores the need for (i) refinement of the Fiscal Responsibility Law and the Electoral Law to restore their original capacity to control public spending during electoral periods, (ii) addressing solutions for the current context of federal imbalances, and (iii) incorporating automatic triggers in the design of fiscal rules, providing flexibility for managers in times of constraint, to prevent "creative accounting."

**Keywords:** Term limits. Political budget cycles. Electoral accountability. Fiscal Rules. Fiscal federalism. Strategic transfers. Flypaper effect. Creative accounting.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Histograma da margem de vitória de 2005 a 2020.....	35
Figura 1.2 – RDD sobre despesas totais em anos eleitorais e não eleitorais.....	29
Figura 2.1 – Histograma da população do Censo Demográfico 2010: primeira divulgação.....	58
Figura 2.2 – Evolução do resultado primário dos municípios.....	68
Figura 2.3 – RDD sobre receitas intergovernamentais.....	75
Figura 3.1 – Evolução DEA média de todos os estados (%).....	103
Figura 3.2 – Evolução de DEA entre 2004 e 2020 .....	107
Figura 3.3 – Evolução de RPNP entre 2004 e 2020.....	107
Figura 3.4 – Evolução de RPNP entre 2004 e 2020.....	108
Figura 3.5 - RDD sobre DEA (2013 a 2020).....	110
Figura 3.6 – Média DEA em primeiro e segundo mandatos.....	111
Figura 3.7 – RDD sobre RPNP (2013 a 2020).....	114
Figura 3.8 - RDD sobre RPP.....	116

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Reeleição nos municípios de 2000 a 2016.....	17
Tabela 1.2 – Municípios com eleições apertadas.....	18
Tabela 1.3 – Análise de covariadas.....	25
Tabela 1.4 – Regressões descontínuas para despesas por natureza de despesa.....	27
Tabela 1.5 – Regressões descontínuas para despesas por função.....	30
Tabela A.1 – Descrição das rubricas de despesas utilizadas.....	34
Tabela A.2 – Estatísticas descritivas.....	35
Tabela A.3 – Resultados RDD detalhados para despesas por natureza de despesa.....	37
Tabela A.4 – Resultados RDD detalhados para despesas por função.....	43
Tabela 2.1 – Regressões descontínuas para receitas por natureza.....	71
Tabela B.1 – Classificação das receitas por natureza de receita e esclarecimentos.....	80
Tabela B.2 – Classificação das transferências intergovernamentais de acordo com suas características legais.....	83
Tabela B.3 – Estatísticas descritivas.....	86
Tabela B.4 – Resultados RDD detalhados.....	97
Tabela 3.1 – Regressões descontínuas para DEA por natureza de despesa.....	109
Tabela 3.2 – Regressões descontínuas para RPNP por natureza de despesa.....	112
Tabela 3.3 – Regressões descontínuas para RPP por natureza de despesa.....	114
Tabela C.1 – Estatísticas descritivas.....	130
Tabela C.2 – Resultados RDD detalhados de DEA.....	119
Tabela C.3 – Resultados RDD detalhados de RPNP.....	121
Tabela C.4 – Resultados RDD detalhados de RPP.....	125
Tabela C.5 – Resultados RDD detalhados de Resultado Primário.....	128

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição Federal  
CFEM – Compensação Financeira pela Exploração Mineral  
CNM – Confederação Nacional dos Municípios  
DCA – Declaração de Contas Anuais  
DEA – Despesas de Exercícios Anteriores  
EC – Emenda Constitucional  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino  
GND – grupo de natureza de despesas  
ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações  
IOF-Ouro – Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro  
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
IR – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza  
ISSQN – Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza  
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
ITR – Imposto Territorial Rural  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LC – Lei Complementar  
LCI – *Life Conditions Index*  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MTEF – marco orçamentário de médio prazo  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público  
RCL – Receita Corrente Líquida  
RP – Restos a Pagar  
RPNP – Restos a Pagar Não Processados  
RPP – Restos a Pagar Processados  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SPTH - *strategic partisan transfer hypothesis*  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCU - Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL .....	1
1. REELEIÇÃO E REGRAS FISCAIS: Evolução dos incentivos eleitorais frente às regras de final de mandato.....	5
1.1 Introdução.....	5
1.2 Literatura dos ciclos políticos, controle eleitoral e limite de mandato.....	7
1.3 Contexto institucional.....	14
1.4 Análise empírica.....	17
1.4.1 Descrição da base de dados .....	17
1.4.2 Estratégia empírica .....	20
1.4.3 Resultados.....	24
1.4.4 Reflexões sobre regras de final de mandato .....	31
1.5 Conclusões.....	33
1.6 Apêndice A.....	35
2. REELEIÇÃO, TRANSFERÊNCIAS ESTRATÉGICAS E FEDERALISMO: Incentivos eleitorais e fluxos de recursos nos municípios brasileiros.....	52
2.1 Introdução.....	52
2.2 Literatura econômica .....	54
2.2.1 Ciclos políticos, limites de mandatos e federalismo.....	54
2.2.2 Federalismo fiscal e captura .....	60
2.2.3 Transferências estratégicas .....	62
2.3 Contexto institucional.....	64
2.3.1 Federalismo, receitas municipais e transferências intergovernamentais .....	64
2.3.2 Eleições e regras de final de mandato .....	68
2.4. Análise empírica .....	70
2.4.1 Descrição da base de dados .....	70
2.4.2 Estratégia empírica .....	71
2.4.3 Resultados.....	71
2.4.4 Reflexões sobre federalismo fiscal .....	77
2.5 Conclusões.....	79
2.6 Apêndice B .....	80
3. REELEIÇÃO E IRREALISMO FISCAL: Uma releitura a partir da contabilidade criativa .....	90
3.1 Introdução.....	90
3.2 Contexto institucional.....	94
3.3 Literatura econômica .....	98
3.3.1 Regras fiscais rígidas e manipulações fiscais .....	98

3.3.2	Reeleição e estratégias de postergação de pagamentos .....	100
3.4	Análise empírica .....	104
3.4.1	Estratégia empírica .....	104
3.4.2	Análises descritivas preliminares .....	105
3.4.3	Resultados.....	108
3.5	Conclusões.....	117
3.6	Apêndice C .....	119
	CONCLUSÃO GERAL .....	132
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	134

## INTRODUÇÃO GERAL

Com mais de duas décadas desde a instituição da reeleição e das restrições de final de mandato da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei Eleitoral, o Brasil já acumula vasta experiência, dados e *insights* sobre a relação entre incentivos eleitorais e a gestão orçamentária. Nesse contexto, o presente estudo investiga de forma ampla e sistêmica a evolução e funcionamento desses institutos na realidade federativa dos municípios brasileiros, a partir da comparação do comportamento fiscal de prefeitos de primeiro e de segundo mandato entre 2005 e 2020, em termos (i) de gastos públicos, (ii) de recebimento de receitas (sobretudo de transferências intergovernamentais) e (iii) de postergação de pagamentos.

Além do amplo e profundo enfoque das análises, outra inovação deste estudo é a aplicação de regressão descontínua (*regression discontinuity design* - RDD) sobre o conjunto de dados fiscais de quatro mandatos municipais, método quase-experimental que contorna o problema de viés de seleção amostral em características não observáveis dos prefeitos de primeiro e segundo mandato, gerando resultados mais confiáveis em termos econométricos. Os resultados aplicam-se a municípios nos quais as eleições foram decididas por uma pequena margem, apesar de poderem fornecer intuições mais gerais acerca dos incentivos eleitorais. Para observar a evolução dessas estratégias e por haver quebra estrutural nos dados fiscais entre 2012 e 2013, as análises dividiram-se em dois períodos: 2005 a 2012 e 2013 a 2020.

O primeiro capítulo investiga o efeito causal do incentivo eleitoral sobre a realização de gastos públicos nos municípios e a efetividade das regras fiscais de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral na contenção de gastos no último ano de mandato.

No primeiro período (2005 a 2012), constatou-se que prefeitos de primeiro mandato gastam mais com relação aos de segundo termo, sobretudo nos anos que precedem as eleições, em uma provável estratégia de antecipação de dispêndios para evitar o descumprimento das regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral e sinalizar bom comportamento fiscal em ano eleitoral. Esse padrão é especialmente identificado nas despesas com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, bem como nos gastos com saúde, educação, urbanismo, desporto e lazer.

Contudo, de 2013 a 2020, os resultados passaram a evidenciar uma concentração maior de gastos por prefeitos de primeiro mandato no próprio ano eleitoral, se comparado com os de segundo, tanto em termos de despesa total quanto das rubricas

específicas em que anteriormente foram constatadas a estratégia de antecipação, sendo esse padrão verificado nas funções de despesas educação, esporte e lazer, legislativa e administração. Tais evidências indicariam a redução da capacidade de a LRF e a Lei Eleitoral suavizarem ciclos orçamentários no decorrer dos últimos anos em municípios com prefeitos em primeiro termo.

O segundo capítulo foca na influência que a possibilidade de reeleição exerce sobre a obtenção de receitas orçamentárias (sobretudo de transferências) durante o mandato dos prefeitos, no contexto do federalismo fiscal brasileiro.

Nesse âmbito, verificou-se inicialmente a maior obtenção de receitas correntes por prefeitos de primeiro mandato com relação aos de segundo durante os anos anteriores às eleições, sobretudo no que se referem às transferências correntes intergovernamentais. No caso das transferências correntes de convênios, essas se concentraram no ano eleitoral e, em menor medida, no ano anterior às eleições.

No segundo período, as diferenças de recebimento de recursos em prol dos prefeitos em primeiro termo novamente se concentraram no ano eleitoral para as transferências correntes intergovernamentais, especialmente as da União, e para as transferências de capitais de convênios, inclusive a dos estados. Ao passo que o total das transferências de capital intergovernamentais foi maior no ano das eleições nacionais (segundo ano do mandato). Tal concentração de receitas de transferências em anos eleitorais para municípios com prefeitos em primeiro mandato também explicaria parte dos maiores gastos nesse período, como mera decorrência do fluxo financeiro de liberação de recursos pela União e Estados, na atual lógica de funcionamento do federalismo fiscal brasileiro, em que os municípios são altamente dependentes dessas transferências.

Por fim, o terceiro capítulo analisa a estratégia de postergação de pagamentos para reeleição, comparando o uso de despesas de exercícios anteriores (DEA) e restos a pagar não processados (RPNP) e processados (RPP) entre prefeitos de primeiro e segundo mandatos. Os resultados evidenciaram que a tática de postergação de pagamentos é usada em complementariedade à de maximização de receitas de transferências federativas.

Mais precisamente, quando não era possível maximizar receitas de transferências em anos eleitorais, a postergação de pagamentos se mostrava como estratégia ótima, permitindo adiar efeitos fiscais em contexto de limitação de entrada de recursos. Como se observou entre 2005 e 2012, o maior estoque de RPP no ano eleitoral (R\$42 *per capita* a mais no primeiro mandato em comparação com o segundo) ocorreu

concomitantemente à estratégia de antecipação de receitas e despesas para anos anteriores às eleições.

Contudo, a partir do momento em que foi possível aumentar o fluxo de recursos no próprio ano eleitoral, deixou de ser necessário que o prefeito postergasse pagamentos naquele ano, dado que haveria suficiente espaço fiscal para realizar gastos de maior visibilidade aos eleitores e, ao mesmo tempo, arcar com obrigações contraídas nos quatro anos do seu governo. E foi justamente essa intuição que os resultados do segundo período (2013 a 2020) revelaram. O maior registro de DEA durante todo mandato e, especialmente em investimentos, no ano eleitoral por prefeitos de primeiro mandato com relação aos de segundo, bem como o maior estoque de RPNP e RPP (geral, outras despesas correntes e despesas de capital) em todo mandato e em anos anteriores às eleições, sobretudo segundo e terceiro anos de mandato no caso de investimentos.

Por meio dessa tática, o prefeito consegue usar o maior espaço fiscal do ano eleitoral para pagar dívidas contraídas no seu mandato, obtendo assim apoio dos fornecedores para campanha e para garantia de funcionamento dos serviços de maior visibilidade ao eleitor. Dessa forma, o fornecedor também minimiza o risco de “calote” depois das eleições. Por outro lado, a estratégia de postergação de pagamentos nos anos anteriores às eleições também funciona como meio de casar o fluxo financeiro concentrado em anos eleitorais com o ciclo de execução de despesas de natureza plurianual, como os investimentos, possibilitando a realização e continuidade de bens, serviços e obras públicas. Por fim, não foram encontradas evidências preliminares de que a postergação de pagamentos em anos anteriores às eleições atua como mecanismo de melhoria de indicadores fiscais do terceiro ano de mandato.

Destarte, o cenário traçado pelos resultados dos capítulos 1 e 2 aponta para o incremento dos ciclos orçamentários em face à reeleição nos últimos mandatos de municípios com eleições apertadas (2013 a 2020), o que prejudica a estabilidade fiscal dos entes subnacionais e cujas causas se ligam a aspectos de efetividade das regras fiscais e de funcionamento do federalismo fiscal.

Sob o primeiro aspecto, evidencia-se a importância das regras fiscais de limitação de mandato para o equilíbrio das contas públicas, de modo a suavizar ciclos orçamentários por motivações eleitorais, conforme previsto pela literatura. Nesse sentido, é preciso repensar e harmonizar o arcabouço jurídico atual de modo a revitalizar a força

das regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral para coibir uso estratégico do orçamento concentrado em anos eleitorais.

Quanto ao federalismo fiscal, as intuições do estudo se voltam mais uma vez para o problema do pacto federativo brasileiro: municípios altamente dependentes de transferências de recursos, cujos critérios de distribuição parecem estar cada vez mais motivados por aspectos políticos, gerando problemas de imprevisibilidade à gestão local e de descontinuidade das políticas públicas multinível, tendendo ainda a aprofundar desequilíbrios federativos. No ponto, cabe a reflexão acerca das circunstâncias institucionais que conduziram a essa politização, bem como possíveis formas de propiciar maior previsibilidade e estabilidade aos fluxos de transferências aos entes subnacionais. Possíveis ideias perpassam a instituição de arcabouço fiscal de médio prazo e de outros mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental de política fiscal, além de medidas que promovam a transparência e acessibilidade da gestão fiscal, de modo a diminuir a assimetria de informação entre incumbentes e eleitores.

Enfim, os resultados do terceiro artigo explicitam efeitos colaterais de regras fiscais rígidas de orçamento equilibrado (como o art. 42 e outros da LRF): atores políticos com incentivos eleitorais se esforçam na manipulação do orçamento, seja pela maximização de receitas de transferências, seja pela postergação de pagamentos. Situações em que essa última estratégia se dissemina, com o crescimento dos “esqueletos fiscais”, geram prejuízos ao planejamento, à previsibilidade orçamentária, à sustentabilidade fiscal e à credibilidade da contabilidade pública. Por isso, a literatura internacional mais moderna destaca a importância do desenho de regras fiscais com gatilhos automáticos, que dão flexibilidade ao gestor em momentos de restrição, para evitar a “contabilidade criativa”.

# **1. REELEIÇÃO E REGRAS FISCAIS: Evolução dos incentivos eleitorais frente às regras de final de mandato**

## **1.1 Introdução**

Este capítulo tem como objetivo central desvendar as estratégias fiscais adotadas por prefeitos em busca de reeleição, investigando se o aumento dos gastos públicos é empregado como tática eleitoral com maior intensidade por incumbentes em primeiro mandato em comparação aos que estão no segundo. Explorando dados fiscais dos municípios brasileiros entre 2005 e 2020, analisamos as seguintes perguntas de pesquisa: quais categorias de despesa são preferencialmente utilizadas e como essas estratégias evoluem ao longo do tempo, à luz das restrições impostas pela LRF e Lei Eleitoral. A relevância dessa pesquisa encontra-se nos *insights* fornecidos por uma investigação ampla, profunda e detalhada do instituto da reeleição e das regras de final de mandato após mais 20 anos desde a sua instituição. As conclusões alcançadas por meio desse caminho são imprescindíveis para a reavaliação das instituições que interligam o processo eleitoral e a gestão orçamentária.

A literatura econômica aponta para intuições distintas quando se analisam os efeitos fiscais de limitação de mandatos. A parcela da literatura que estuda os ciclos políticos orçamentários conclui pelo maior uso da estratégia de aumento de despesas por parte de incumbentes em primeiro mandato para reeleição, sob a intuição de que valeria a pena realizar gastos de maior visibilidade e maior preferência dos eleitores para conseguir sinalizar competência, mesmo assumindo o sacrifício de lidar com os efeitos fiscais dessa estratégia no segundo mandato. Já a outra parte da literatura que estuda os efeitos do controle eleitoral defende que o incumbente em primeiro mandato, sob o crivo do controle dos eleitores, teria maiores incentivos a governar de forma fiscalmente responsável e, assim, maximizar suas chances de reeleição. Ao passo que governantes em segundo mandato teriam maior tendência a aumentar gastos públicos, por não terem mais incentivos eleitorais, nem a obrigação de arcar com as consequências fiscais negativas geradas por essa estratégia, diante da impossibilidade de se reelegerem. Nossa hipótese inicial é a de que a dinâmica da teoria de ciclos políticos explica melhor a realidade eleitoral dos municípios brasileiros.

A análise de qual dessas intuições econômicas tem prevalecido na prática política dos municípios brasileiros nos últimos anos foi realizada por meio da aplicação

da técnica quase-experimental de regressão descontínua (RDD) sobre dados municipais entre 2005 e 2020, testando-se a hipótese de que prefeitos em primeiro mandato aumentam os gastos de forma mais acentuada em períodos próximos às eleições. Para observar a evolução dessas estratégias e em razão da quebra estrutural dos dados fiscais entre 201 e 2013, divide-se a análise em dois períodos: 2005 a 2012 e 2013 a 2020. Os resultados limitam-se a municípios nos quais as eleições foram decididas por uma pequena margem, apesar de poderem fornecer intuições mais gerais acerca dos incentivos eleitorais. Assim, a abordagem metodológica adotada focou-se em executar o objetivo específico de investigação da diferença de gastos em municípios comparáveis entre si, exceto pela quase-aleatoriedade de um ter reeleito o prefeito anterior por estreita margem enquanto o outro não.

Os resultados confirmam a hipótese de prevalência de gastos por prefeitos de primeiro mandato. Ademais, observou-se a evolução ao longo do tempo dessa estratégia eleitoral na sua distribuição entre os anos do mandato e dos tipos de despesa mais utilizados.

Entre 2005 e 2012, constatou-se que prefeitos de primeiro mandato gastam mais com relação aos de segundo termo, sobretudo nos anos que precedem as eleições, em uma provável estratégia de antecipação de dispêndios para evitar o descumprimento das regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral e sinalizar bom comportamento fiscal em ano eleitoral, conforme sugerido em modelo teórico por Ferreira (2005) e consoante verificado por Klein e Sakurai (2015) para 2001 a 2008. Esse padrão é especialmente identificado nas despesas com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, bem como nos gastos com saúde, educação, urbanismo, desporto e lazer.

Contudo, de 2013 a 2020, os resultados passaram a evidenciar uma concentração maior de gastos por prefeitos de primeiro mandato no próprio ano eleitoral, se comparado com os de segundo, tanto em termos de despesa total quanto das rubricas específicas em que anteriormente foram constatadas a estratégia de antecipação, sendo esse padrão verificado nas funções de despesas educação, desporto e lazer, legislativa e administração. Tais evidências indicariam a redução da capacidade de a LRF e a Lei Eleitoral suavizarem ciclos orçamentários no decorrer dos últimos anos em municípios com prefeitos em primeiro termo.

Tais evidências são relevantes na medida em que revelam um aumento nos ciclos orçamentários relacionados a reeleições nos municípios brasileiros,

particularmente em áreas de grande visibilidade como saúde, educação e infraestrutura, sugerindo que as restrições impostas pelas regras fiscais de final de mandato estão perdendo eficácia. Esta tendência também ressalta a necessidade urgente de revisão e fortalecimento dos instrumentos políticas públicas para garantir a sua continuidade e efetividade, bem como o equilíbrio das contas públicas e mitigar a influência de incentivos eleitorais nos gastos governamentais. Por outro lado, essas descobertas são cruciais para legisladores e órgãos de controle, e têm profundas implicações para o debate sobre federalismo fiscal e descentralização, apontando para a necessidade de uma gestão fiscal mais responsável e transparente. Além disso, ao iluminar as práticas fiscais correntes, o estudo contribui significativamente para a literatura econômica e abre caminho para futuras pesquisas que podem informar a implementação de reformas fiscais eficazes.

O presente capítulo organiza-se em cinco seções. Na seção a seguir, realiza-se breve revisão da literatura de ciclos políticos, controle eleitoral e limite de mandatos. A seção 1.3 traz o contexto institucional no qual se inserem as análises, seguido da seção que apresenta a análise empírica, com descrição dos dados, da estratégia empírica e dos resultados, com breves reflexões sobre as regras fiscais de final de mandato. Enfim, tecem-se as conclusões do estudo.

## **1.2 Literatura dos ciclos políticos, controle eleitoral e limite de mandato**

A influência do processo eleitoral no comportamento fiscal dos governos é foco de detida análise da economia política por meio dos modelos de ciclos políticos e de controle eleitoral. Ambos partem do pressuposto da assimetria de informação temporária entre eleitores e incumbentes, mas alcançam conclusões contrapostas acerca dos incentivos que as eleições geram para os governantes quanto à condução da sua política fiscal, sendo que a literatura de limites de mandatos<sup>1</sup> investiga as diferenças de incentivos entre governantes que podem ou não se reeleger.

A corrente teórica que trata dos ciclos políticos orçamentários preconiza que o incentivo eleitoral levaria à manipulação do orçamento para gerar condições econômicas favoráveis em períodos próximos às eleições, de modo a sinalizar competência do

---

<sup>1</sup> Nogare e Ricciuti (2011), Nakaguma e Brender (2006), Klein e Sakurai (2015), Peltzman (1992), Meneguín e Bugarin (2001), Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), Umeno e Bugarin (2008).

incumbente aos eleitores e assim maximizar suas chances de reeleição<sup>2</sup>. Daí adviriam os padrões cíclicos de performance fiscal observados empiricamente em diversos países, tanto em termos de aumento de receitas e gastos públicos<sup>3</sup> quanto de alteração da sua composição<sup>4</sup>, sendo que esse oportunismo fiscal já teve sua eficácia atestada, em termos de retornos eleitorais, em diversas análises empíricas<sup>5</sup>.

Rose (2006) e Schneider (2010) indicam como fator determinante do fenômeno a inexistência ou inefetividade de regras fiscais que coíbam esse comportamento oportunista, uma vez que, em suas análises, demonstraram que regras fiscais rígidas e efetivas são importantes limitadores dos ciclos políticos oportunistas. Assim, em situações em que as regras fiscais de fim de mandato são efetivas<sup>6</sup>, tende a surgir estratégias mais refinadas, como a de alteração da composição dos gastos públicos na direção daqueles com maior visibilidade para os eleitores<sup>7</sup> – como investimentos<sup>8</sup>, gastos com pessoal<sup>9</sup>, assistencialismo<sup>10</sup> e outras despesas discricionárias –, sem necessariamente

---

<sup>2</sup> Segundo Rogoff e Sibert (1988), a competência é tida como a capacidade de prover um dado nível de serviços públicos com menos recursos. Segundo os autores, ocorre um equilíbrio separador, no qual o governante competente manipula o orçamento no período pré-eleitoral visando sinalizar sua habilidade e usufrui de receitas de senhoriagem depois das eleições, ao passo que o menos habilidoso não consegue realizar a política fiscal com êxito eleitoral. Outras extensões foram apresentadas por Frey e Schneider (1978a, 1978b), Lindbeck (1976), MacRae (1977), Rogoff (1990), Schultz (1995), Persson e Tabellini (1990, 2000), Ferreira e Bugarin (2005, 2007).

<sup>3</sup> São inúmeros os estudos que demonstram empiricamente a ocorrência de aumento de gastos e/ou déficit antes das eleições, como foi verificada por Grier (2008) e MacRae (1977) nos Estados Unidos; por Rogoff (1990), Breger e Woitek (1997) e Schneider (2010) na Alemanha; por Veiga e Veiga (2007) em Portugal; por Gonzalez (2002) no México. Esses ciclos ocorrem mais frequentemente em “novas democracias” (Brender e Drazen (2005)) e em países em desenvolvimento (Shi e Svensson (2006)) apesar de também serem observados em países desenvolvidos (Alt e Lassen (2006), Streb, Lema e Torrens (2009)), especialmente em despesas de investimentos e infraestrutura.

<sup>4</sup> Rogoff (1990) também prevê a alteração da composição dos gastos públicos, aumentando gastos nos elementos mais visíveis, com relação àqueles de menor visibilidade e cujos benefícios são percebidos com maior defasagem no tempo.

<sup>5</sup> Brender e Drazen (2008), Akhmedov e Zhuravskaya (2004), Veiga e Veiga (2007) identificaram que a manipulação de instrumentos fiscais efetivamente aumenta a probabilidade de o incumbente ser reeleito, sobretudo o aumento de investimentos.

<sup>6</sup> Rose (2006) e Schneider (2010). Drazen e Eslava (2010) verificaram esse padrão na Colômbia, o que, segundo os autores, resultou na alteração da composição do orçamento em períodos eleitorais.

<sup>7</sup> Rose (2006), Schneider (2010), Brender (2003), Shi e Svensson (2006), Alt e Lassen (2006) Streb, Lema e Torrens (2009) e Sjahrir, Kis-Katos e Schulze (2013) alinham-se na posição de que a magnitude dos ciclos político-orçamentários em um país depende de diversos fatores, como do nível de transparência e de corrupção do país, das oportunidades que os políticos possuem de extrair renda enquanto estão no poder, da parcela desinformada de eleitores, da efetividade dos *checks and balances* legislativos sobre o orçamento.

<sup>8</sup> Gonzalez (2002) identifica o aumento de gastos com infraestrutura. Drazen e Eslava (2010) observam aumento de gastos com investimentos e redução de alguns elementos dos gastos correntes – quais sejam as despesas de juros, transferências para aposentados e os pagamentos para trabalhadores temporários – antes das eleições.

<sup>9</sup> Vergne (2009).

<sup>10</sup> Gonzalez (2002) e Schneider (2010).

aumentar as despesas totais e/ou o déficit público. Nessa linha, Ferreira (2005) defende, por meio de modelo teórico, que a efetividade da LRF seria capaz de arrefecer esses ciclos por meio de uma distribuição temporal mais equilibrada do gasto público, antecipando gastos para não haver sobrecarga fiscal em anos eleitorais. Por outro lado, na ausência das limitações da LRF, haveria tendência de grande deterioração fiscal já no primeiro mandato.

Seguindo esse raciocínio, a limitação de mandato teria condão de frear esse ímpeto oportunista do incumbente, uma vez que se extinguiria a motivação para a geração de manipulação fiscal: a reeleição. Assim, com a limitação de dois mandatos, no segundo mandato deveria se observar maior responsabilidade fiscal do que no primeiro mandato.

Contudo, a corrente teórica do controle eleitoral alcança conclusão contrária, de que as eleições funcionariam como um freio para essas estratégias oportunistas dos governantes, obrigando-os a alinharem-se às preferências dos eleitores para saírem vencedores nas urnas.

Parte-se do pressuposto de “*voters as fiscal conservatives*”<sup>11</sup>, de que o eleitor médio seria avesso a aumentos de gastos públicos, sobretudo em períodos eleitorais, punindo incumbentes que aumentassem o déficit e os gastos públicos, comportamento que tem sido verificado em maior medida em países desenvolvidos e em democracias consolidadas<sup>12</sup>.

A partir dessa premissa, teóricos que estudam *accountability* eleitoral<sup>13</sup> preveem que a sinalização de competência se daria por meio da condução de um governo mais aderente às preferências e demandas dos eleitores e mais responsável fiscalmente, servindo as eleições como mecanismo de maior disciplina e esforço de alinhamento da atuação do governante com as preferências do eleitorado, reduzindo o problema de risco moral no primeiro mandato e postergando meios de extração de renda privada para o segundo termo, consoante previsões dos modelos de Barro (1973), Ferejohn (1986), Besley e Case (1995) e Banks e Sundaram (1993).

---

<sup>11</sup> Peltzman (1992), Brender (2003); Brender e Drazen (2005); Rizqiyati e Setiawan (2022); Meneguín e Bugarin (2001), Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), Marciniuk e Bugarin (2019).

<sup>12</sup> Besley e Case (1995); Brender (2003); Brender e Drazen (2005); Akhmedov e Zhuravskaya (2004); Drazen e Eslava (2005)<sup>12</sup>. Segundo Peltzman (1992), essa preferência decorreria da progressividade do sistema tributário americano e do seu sistema eleitoral, em que eleitores são mais ricos do que os não eleitores.

<sup>13</sup> Besley e Case (1995), Johnson e Crain (2004), Nogare e Ricciuti (2011), Ferraz e Finan (2011), De Haan e Klomp (2013).

Assim, o controle eleitoral por si só induziria resultados fiscais melhores e, diante de uma eventual limitação de mandato, esses incentivos eleitorais não estariam presentes, prevendo-se uma performance desse incumbente aquém daquela que seria observada no caso de governantes que vislumbram possibilidade de reeleição<sup>14</sup>. Nessa hipótese, um incumbente em primeiro mandato estaria mais preocupado com as preferências dos eleitores e seria mais responsável sob o ponto de vista fiscal do que aquele em segundo mandato, com maior tendência de aumento de gastos e impostos por esse último<sup>15</sup>.

Os estudos e evidências empíricas no Brasil revelam a complexidade desse processo em um país federalista em desenvolvimento, no qual a possibilidade de reeleição foi instituída em 1997 (Emenda Constitucional – EC nº 16/1997) e as regras fiscais de final de mandato foram inauguradas em 2001, pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar – LC nº 101/2000).

Os estudos precusores no Brasil mostravam-se mais otimistas com o funcionamento desses institutos, indicando resultados mais aderentes à literatura de controle eleitoral para os períodos próximos à sua instituição. Em geral, observava-se melhor comportamento fiscal dos incumbentes de primeiro mandato perto das eleições a nível estadual<sup>16</sup> e municipal<sup>17</sup>, bem como maior retorno eleitoral dos governantes mais responsáveis fiscalmente. Ainda assim, outros pesquisadores encontraram evidências de diferentes estratégias de manipulação pré-eleitoral já nesse período inicial, estendendo-se para os anos subsequentes.

Em painel dos estados entre 1986 e 2002 e 1989 a 2004, as análises de Nakaguma e Brender (2006, 2010) evidenciaram a ocorrência de ciclos políticos

---

<sup>14</sup> Smart e Sturm (2006) desenharam um modelo reputacional no qual a reeleição é desenhada tendo em vistas seus efeitos de seleção e revelação do tipo do governante.

<sup>15</sup> Rosenberg (1992), Besley e Case (1995), Johnson e Crain (2004), List e Sturm (2006), Alt, Mesquita e Rose (2011), Nogare e Ricciuti (2011), Marciniuk e Bugarin (2019), Meneguim e Bugarin (2001). Rosenberg (1992) defendeu que os governantes em segundo mandato gastavam mais para melhorar suas perspectivas de emprego no setor privado.

<sup>16</sup> Analisando dados estaduais de 1991 a 1994, Meneguim e Bugarin (2001) concluíram que quanto maior a probabilidade de reeleição dos governadores maior a responsabilidade fiscal, pelo fato de os efeitos negativos de aumentos de gastos em anos eleitorais recaírem sobre o governo futuro, o que é corroborado pelas análises de Arvate, Avelino e Tavares (2009) sobre dados estaduais de 1990 a 2002. Esses autores encontraram que manipulações pré-eleitorais reduzem a probabilidade de vitória de um membro da coligação do governador nos estados que apresentam níveis mais elevados de escolaridade.

<sup>17</sup> Resultados análogos foram obtidos para as eleições municipais de 2000 por Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005), a partir do uso de técnica de regressão logística e quantílica. Concluiu-se também que o eleitor condena aumento de gastos com custeio e premia incremento de investimentos e aumentos de receitas municipais.

orçamentários, com aumentos de gastos totais e de déficit fiscal em anos eleitorais, concluindo que a reeleição estimulou manipulações do orçamento em períodos eleitorais, porquanto é recompensada sobretudo por eleitores de estados com menos transparência<sup>18</sup>, apesar de indicarem redução da magnitude desses ciclos no decorrer do período analisado, que poderia ser atribuída ao aprendizado dos eleitores e à evolução das instituições fiscais e democráticas.

A nível municipal, Mendes e Rocha (2004) já encontram nas eleições municipais de 2000 evidências de que uma maior competência para receber transferências e para expandir gastos correntes e de capital durante o mandato aumenta a chance de vitória dos prefeitos, aprofundando o viés de seleção de governantes desse perfil, em virtude do modelo de federalismo baseado em transferências<sup>19</sup>. Em convergência com esses resultados, Sakurai e Menezes-Filho (2008) confirmaram, para os anos de 1988 a 2000, a eficácia da estratégia de aumentar as despesas correntes no ano das eleições e, as despesas de capital, nos anos anteriores às eleições, diante do maior período de maturação de investimentos.

Com relação à estratégia de alteração de composição de gastos, essa foi identificada entre 2001 e 2008. Klein e Sakurai (2015) detectaram, por meio de painel balanceado com método dos momentos generalizados (*generalized method of moments – GMM*), que prefeitos de primeiro mandato alteram a composição do orçamento em anos eleitorais, concentrando em gastos com maior visibilidade para os eleitores (diminuindo despesas correntes e aumentando despesas de capital), e reduzindo impostos locais, apesar de não haver diferenças significantes de performance fiscal entre primeiro e segundo mandatos. Os autores concluíram que incumbentes em primeiro mandato, mesmo sujeitos a incentivos de desempenhar estratégias oportunistas, tiveram seu ímpeto restringido pela necessidade de sinalização da sua competência e por regras impostas pela LRF para a condução da política fiscal, consideradas efetivas na análise.

São várias as rubricas de maior visibilidade para o eleitor nas quais foram identificados ciclos eleitorais. De 1990 a 2005, Sakurai (2009) evidenciou ciclos eleitorais em gastos com saúde, saneamento, assistência e previdência, habitação, urbanismo e transportes, sobretudo para as eleições de 2000 e 2004. O incremento de

---

<sup>18</sup> Medida de transparência dada pelo número de estações de rádio, percentual de domicílios com computador pessoal e acesso à internet, percentual de habitantes alfabetizados e de habitantes residentes na zona urbana.

<sup>19</sup> Conforme previa Jones, Meloni e Tommasi (2012).

despesas de saúde nessas eleições foi confirmado por Novaes e Mattos (2010) – em maior medida por prefeitos que se candidataram à reeleição com relação aos de segundo mandato ou aos que não se candidataram –, enquanto os aumentos de gastos com educação e investimentos em anos eleitorais foi corroborado pela análise de Videira e Mattos (2011), de 1997 a 2008, com *spillovers* para municípios vizinhos. Nesse sentido, Orair, Gouvêa e Leal (2014) encontraram tendência de expansão de investimentos em períodos anteriores às eleições municipais, com influências do partido e do alinhamento, entre 2002 e 2011, o que também ocorre a nível estadual de 2003 a 2014<sup>20</sup>, e em municípios pequenos, de até 5 mil habitantes, entre 2001 e 2012<sup>21</sup>, mas não em municípios grandes, acima de 500 mil habitantes, entre 2005 e 2016, apesar de apresentar ciclos em despesas com pessoal<sup>22</sup>. Enquanto isso, o incremento de gastos sociais foi mapeado por Pereira, Lucas e Resende Filho (2020), em painel municipal de 2005 a 2012, identificando ciclos políticos na execução do Programa Bolsa Família (PBF), no sentido do aumento da oferta do programa nos períodos eleitorais entre 2,0% e 141,8%, com maior intensidade nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste.

Outras evidências indicam que os canais pelos quais se desenvolvem as estratégias eleitorais oportunistas vão além do ano eleitoral, estendendo-se, de forma bastante distribuída, para períodos anteriores e posteriores ao pleito, inclusive como uma forma de ajuste às limitações da LRF e da Lei Eleitoral. No ponto, Sakurai e Menezes-Filho (2011), por meio de estimador GMM proposto por Blundell e Bond (1998)<sup>23</sup>, encontraram, para os anos de 1989 a 2005, aumento de gastos correntes tanto no ano das eleições quanto no ano anterior e no posterior a elas<sup>24</sup>. Tal estratégia poderia explicar os

---

<sup>20</sup> Gonçalves, Funchau e Bezerra Filho (2017) verificaram a influência dos ciclos políticos nos investimentos em infraestrutura em estados, com impacto do partido e do alinhamento.

<sup>21</sup> Gerigk e Ribeiro (2018) revelaram que há ciclos políticos em investimentos no âmbito de municípios de até 5 mil habitantes, apresentaram maior aplicação de valores em anos de pleitos estaduais/federais, com maior intensidade quando prefeitos são de partidos de centro e direita e quando alinhados aos governos federal e estadual. Esse resultado demonstra que existe uma relação entre ciclos políticos orçamentários de investimentos e determinantes do seu financiamento pelos entes públicos superiores. Além disso, estes efeitos foram mais acentuados nos municípios com menor acesso à informação e onde a probabilidade de punição judicial foi baixa.

<sup>22</sup> Gralack, Gerigk e Ribeiro (2021) avaliaram gastos com investimentos dos municípios brasileiros com população acima de 500 mil habitantes, concluindo não haver evidências de ciclos políticos orçamentários nessa rubrica. Os resultados indicam maior índice de despesa com pessoal em anos eleitorais, assim como com governadores que exercem o segundo mandato.

<sup>23</sup> A função adotada é a seguinte:  $FV_{it} = \alpha + \beta_1 \cdot FV_{it-1} + \beta_2 \cdot FV_{it-2} + \beta_3 \cdot \text{electionyear dummy}_{it} + \beta_4 \cdot \text{ideology dummies}_{it} + \beta_5 \cdot \text{control variables}_{it} + \epsilon_{it}$

<sup>24</sup> Nesse artigo, os autores encontram efeitos fiscais positivos e significantes tanto no ano das eleições quanto no ano anterior e no posterior a elas, com aumento, respectivamente, de 20%, 27,8% e 23,35% dos gastos correntes. Em anos eleitorais esse aumento de despesas, exceto de investimentos, combinado com a redução de impostos teve impacto significativo sobre o déficit fiscal.

resultados obtidos por Marciniuk e Bugarin (2019) que, ao analisar dados dos municípios brasileiros entre 2001 e 2012, concluiu que prefeitos em primeiro mandato que concorrem à reeleição apresentam melhores indicadores de resultado primário com relação aos de segundo mandato e aos que não concorrem, ao obter maior volume de transferências voluntárias e reduzir gastos com pessoal e investimentos, apesar de aumentar gastos sociais. Ou seja, a maior antecipação dos gastos pelos prefeitos de primeiro mandato permitiria obter melhores resultados em termos de indicadores fiscais, sinalizando competência ao eleitor.

Análises com extensões para anos mais recentes – incluindo períodos após 2012 – confirmam a existência de ciclos políticos orçamentários especialmente em anos eleitorais, com manipulação de rubricas específicas de preferência do eleitor e maior fluxo de recursos.

As manipulações em períodos eleitorais continuaram claras. O aumento de investimentos e empréstimos no ano das eleições municipais foi evidenciado por Crispim *et al* (2021) entre 2000 e 2016, com intensidade dependente do alinhamento com outros níveis de governo. Schettini e Terra (2019) foram os primeiros a evidenciar esses ciclos por meio de regressão descontínua, especificamente nas contribuições para o Regime Próprio de Previdência de Servidores Públicos (RPPS) sobre a remuneração bruta nos anos eleitorais de 2004, 2008, 2012 e 2016. Encontraram que prefeitos em primeiro mandato reduziram as contribuições para os RPPS no ano eleitoral, sendo que essa estratégia aumentaria suas probabilidades de reeleição. Bartoluzzio e Anjos (2020) identificaram que, nas eleições municipais de 2004 a 2016, os eleitores recompensaram aumento de investimentos desde que seu impacto estivesse dentro de limites de déficits aceitáveis, resultado confirmado por Rocha, Araújo e Brunozi Jr. (2021). Novamente, constatou-se melhor situação fiscal em anos eleitorais, com subsequente queda no ano seguinte, indicando eventuais estratégias de postergação de despesas e efeitos de suas decisões.

De 2000 a 2016, Magdaleno, Leutenschlage e Wink Jr (2022) observaram que elevações nos gastos com saúde, lazer, educação, e proteção social levaram a uma maior probabilidade de reeleição em certos casos, sendo que tais probabilidades podem ser acentuadas pela vulnerabilidade das populações (maior taxa de analfabetismo, menor renda domiciliar média, maior proporção de idosos) e pela concentração da população em áreas urbanas. Apesar de não distinguir as análises entre períodos iniciais e recentes para

avaliar eventuais alterações ao longo do tempo, Leutenschlage (2022) evidenciou, em painel de 2002 a 2020, no ano anterior às eleições, aumento de gastos e alteração da sua composição no sentido de gastos de maior visibilidade, como habitação, assistência social, esporte e lazer, havendo variações no padrão de gastos a depender das características e alinhamento político-partidário dos prefeitos<sup>25</sup>.

Diante dessa multiplicidade de estudos, com diferentes recortes temporais e temáticos e limitações em termos de inferência causal, a literatura ainda carece de análise mais ampla e sistêmica da experiência brasileira com a reeleição e com as regras de limitação de mandato vigentes. Também há espaço para investigações acerca da evolução do funcionamento desses institutos no decorrer do tempo, partindo da base teórica acima apresentada e de estratégia empírica construída a partir de fonte crível de variação exógena nos incentivos eleitorais. É o que se propõe no presente estudo, cuja contextualização a seguir introduz a complexidade do contexto de análise.

### **1.3 Contexto institucional**

O Brasil adota regime democrático, sistema presidencialista e forma de governo federativa em três níveis: União, estados e municípios. Apesar de haver grande quantidade de competências compartilhadas pelos entes, é no governo municipal que se concentram a maior parte das responsabilidades pela provisão de serviços públicos de interesse local, razão por que o prefeito é visto como maior responsável pela performance governamental percebida pela população, apesar de haver grande dependência de transferências intergovernamentais, que são influenciadas por alianças político-partidárias com atores a nível federal e estadual, conforme explicitado por Ferreira e Bugarin (2005, 2007), Brollo e Nannicini (2011), Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) e Bugarin e Ferreira (2021).

As eleições ocorrem em datas fixas a cada quatro anos, sendo que a possibilidade de reeleição para mais um mandato subsequente surgiu com a Emenda Constitucional nº 19, de 1997, e foi possível a partir das eleições de 2000. Desde então, não houve alterações significativas nas regras de limites de mandatos. Importante destacar também que as eleições municipais ocorrem dois anos após as eleições federais e

---

<sup>25</sup> O alinhamento ao presidente estaria associado a mais gastos com lazer, cultura e educação, além de menores gastos com serviços públicos em geral, ao passo que o alinhamento ao governador diminui gastos com proteção ambiental em ano eleitoral. Prefeitos de esquerda gastam mais com proteção social em anos eleitorais, enquanto prefeitas mulheres possuem menor nível total de despesas em anos eleitorais.

estaduais, seguindo essa intercalação: no segundo ano de mandato dos prefeitos ocorrem eleições a nível federal e estadual.

No mesmo período em que foi permitida a reeleição, também foram editadas duas leis que tinham como objetivo restringir o comportamento oportunista dos governantes em final de mandato: a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997) e a LRF (LC nº 101/2000).

A Lei Eleitoral impôs restrições aos agentes públicos de cessão ou uso de bens públicos móveis ou imóveis, bem como de materiais ou serviços custeados pelo governo; e de distribuição gratuita de bens e serviços públicos, em situações que possam afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos<sup>26</sup>. Especificamente nos três meses antes das eleições, proibiram-se aumentos de gastos com pessoal e com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos; recebimento de transferências voluntárias; contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos e de comparecimento dos candidatos em inaugurações de obras públicas<sup>27</sup>. O descumprimento dessas vedações implica em cassação do registro ou do diploma, além de multa, duplicada a cada reincidência. Ademais, caracteriza-se como ato de improbidade administrativa<sup>28</sup>.

Já a LRF proibiu (i) a contratação de obrigações que se estendam a anos seguintes sem suficiente disponibilidade de caixa, nos dois últimos quadrimestres<sup>29</sup>; (ii) nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo ou com parcelas a serem pagas em anos seguintes<sup>30</sup>, (iii) a obtenção de empréstimos nos últimos 120 dias; e (iv) a

---

<sup>26</sup> Art. 73, II e IV, da Lei Eleitoral. O §10º desse artigo esclarece que a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública (exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior) fica proibida no ano eleitoral.

<sup>27</sup> Art. 73, V e VI, 75 e 77 da Lei Eleitoral. No caso das transferências voluntárias, são ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. Também há proibição de empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito (Art. 73, VII).

<sup>28</sup> Art. 73, §§5º a 7º, da Lei Eleitoral.

<sup>29</sup> Art. 42 da LRF. O desrespeito dessa regra configura crime previsto no Código Penal: “Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)”

<sup>30</sup> Art. 21, II, III e IV, “a”, da LRF. A punição nesses casos é a declaração de nulidade do ato.

operação de crédito por antecipação de receitas orçamentárias no último ano do mandato<sup>31</sup>.

Essa lei também estabeleceu uma série de indicadores fiscais (de resultado primário, por exemplo) e limitadores de gastos com pessoal<sup>32</sup> e de endividamento<sup>33</sup> durante todo o mandato, com vistas a alinhar os incentivos dos governantes com os princípios da condução responsável das contas públicas.

De todo modo, especialistas apontam que o atual arcabouço fiscal vem se exaurindo em virtude da excessiva constitucionalização de regras fiscais em processo disfuncional, sem devida harmonização com as normas já existentes, o que aprofunda as inconsistências, incoerências e contradições do sistema<sup>34</sup>, além da complexidade que as decisões do STF sobre federalismo adicionam (Echeverria e Ribeiro, 2018). Em estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com 15 federações, identificou-se que o Brasil é o país que apresenta arcabouço fiscal mais robusto e o mais incoerente (Blöchliger e Kantorowicz, 2015). Há propostas de harmonização e consolidação das regras fiscais em um novo código de finanças públicas, sem, contudo, terem perspectiva de aprovação no curto prazo (Afonso e Ribeiro, 2022).

Ressalte-se que, no contexto brasileiro, houve eventos que interferiram de modo atípico sobre os processos eleitorais de 2016 e 2020, o que torna ainda mais interessante a divisão dos dados em dois períodos, cingindo-se entre 2005 a 2012 e 2013 a 2020. O impeachment da Presidenta da República e crise econômica e fiscal relacionada a esse contexto político influenciaram as eleições de 2016, ao passo que a Pandemia de Covid-19, bem como os auxílios emergenciais e transferências intergovernamentais daí decorrentes, imprimiram mudanças na dinâmica das eleições de 2020. Por afetar o fluxo de recebimento de recursos, também houve impacto nos gastos públicos locais para municípios de primeiro e segundo mandatos, o que torna oportuna a cisão da análise que é feita em dois períodos, conforme explicitado na seção seguinte.

---

<sup>31</sup> Art. 38, IV, “b)”, da LRF.

<sup>32</sup> O art. 24, §4º, prevê aplicação imediata das punições quando for ultrapassado o limite de despesa com pessoal no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, quais sejam: proibição de receber transferências voluntárias, obter garantias de outros entes e contratar operações de crédito.

<sup>33</sup> O art. 31, §3º, da LRF também estabelece aplicação imediata das punições acima quando for ultrapassado o limite de endividamento no primeiro quadrimestre do último ano do mandato.

<sup>34</sup> Em 2022, já havia 80 regras orçamentárias na Constituição, 70 em leis complementares e 21 em resoluções do Congresso Nacional (Couri, 2023).

## 1.4 Análise empírica

Nesta seção, apresentam-se os dados utilizados nas análises, a estratégia empírica e suas justificativas, bem como os resultados alcançados e breves reflexões acerca das regras fiscais vigentes.

### 1.4.1 Descrição da base de dados

Na presente análise, utilizam-se dados de municípios brasileiros cujos prefeitos concorreram à reeleição para o período de 2005 a 2020, englobando o total de quatro mandatos e quatro eleições regulares nas quais já era possível a reeleição (2008, 2012, 2016 e 2020). Parte-se do ano de 2005, em vistas de uma série de mudanças nos dados fiscais implementados pela reforma orçamentária, com mudança na classificação funcional-programática e, portanto, ruptura da série histórica durante o mandato de 2001 a 2004.

Na base do Repositório de Dados Eleitorais<sup>35</sup>, do Tribunal Superior Eleitoral, foram coletadas informações sobre os candidatos às eleições municipais do período em análise e sobre os prefeitos eleitos para os respectivos mandatos, incluindo a margem de votos<sup>36</sup>, se estava em primeiro ou segundo mandato, partido, sexo, idade, escolaridade e alinhamento ao governador e ao presidente. A tabela 1.1 apresenta dados sobre reeleição dos municípios brasileiros para as eleições de 2000 a 2016, evidenciando que 65% a 77% dos prefeitos em primeiro mandato concorreram à reeleição, enquanto somente 47 a 66% desses de fato foram reeleitos:

**Tabela 1.1** – Reelection nos municípios de 2000 a 2016

	2000	2004	2008	2012	2016
Prefeitos em 1º mandato	5.407	3.418	4.134	3.456	4.218
Incumbentes que concorreram à reeleição	3.732	2.433	3.197	2.511	2.706
Incumbentes reeleitos	2.135	1.368	2.131	1.388	1.279
Número de observações	5.407	5.555	5.521	5.529	5.568

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

<sup>35</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em 02/03/2023.

<sup>36</sup> Obtida por meio da diferença na fração de votos entre o incumbente e o seu melhor oponente (segundo ou primeiro colocado). Assim, a margem será positiva se o incumbente vencer as eleições e negativa se ele perder. Utiliza-se como corte definido em zero ( $c=0$ ). Municípios em que houve empate ou com eleições suplementares foram excluídos da amostra.

Já a tabela 1.2 explicita que as porcentagens de municípios com eleições apertadas na base (margens de 5, 10 e 20%) são similares ao longo do tempo analisado, com ligeira queda a partir de 2008:

**Tabela 1.2 – Municípios com eleições apertadas**

Ano eleitoral	Margem menor que 5%	Margem menor que 10%	Margem menor que 20%
2004	22,35%	42,59%	70,01%
2008	24,94%	47,44%	75,84%
2012	24,49%	45,54%	72,98%
2016	20,23%	37,98%	63,81%
2020	19,73%	37,48%	64,03%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

As variáveis fiscais foram obtidas por meio das bases da Secretaria do Tesouro Nacional, da base de dados Finanças Públicas do Brasil (Finbra), por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). De 2005 a 2012, extraíram-se informações das declarações de contas anuais dos municípios na base de dados anual consolidada<sup>37</sup>. A partir de 2013, esses mesmos dados foram obtidos do próprio Siconfi, especificamente da Declaração de Contas Anuais (DCA)<sup>38</sup>. Em ambas as bases foram extraídas informações sobre despesas pagas pelos municípios, de acordo com as classificações escolhidas.

Com a implantação do Siconfi em 2014 para dados a partir de 2013, houve automatização da coleta de dados e unificação obrigatória dos planos de contas de acordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), o que propicia maior confiabilidade dos dados, a despeito de diversas limitações no seu preenchimento, como as evidenciadas pelo Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi<sup>39</sup>. Em razão dessa quebra estrutural, preferiu-se dividir a análise em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020), de modo a permitir comparabilidade mais precisa das análises, além

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2003/26>. Acesso em: 20/05/2023. Nas planilhas em Access, os dados foram extraídos das abas “Despesa Consulta” e “Dfuncao”. Ressalta-se que, a despeito de serem as únicas disponíveis, as informações fiscais dos municípios até 2013 eram enviadas em formulários em papel e disquetes e consolidadas pelo Tesouro Nacional. Além disso, não havia padronização dos planos de contas, sendo que cada Tribunal de Contas subnacional possuía um sistema de coleta de dados diferente. Esses dois aspectos aumentam a probabilidade de erros de preenchimento e diminuem a confiabilidade dos dados.

<sup>38</sup> Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em 20/05/2023. As informações sobre despesas e receitas municipais foram obtidas especificamente nos anexos I-D (Despesas Orçamentárias) e I-E (Despesas por Função).

<sup>39</sup> Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br>. Acesso em 19/09/2023.

de permitir análise da evolução das estratégias eleitorais ao longo do tempo. Todas as variáveis são analisadas em reais *per capita* e deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a preços de 2021.

As rubricas fiscais selecionadas para análise são as que se ligam a algum tipo de restrição de despesa em final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral ou que evidenciam maior probabilidade de manipulação segundo a literatura, cujas descrições encontram-se consolidadas na tabela A.1 do apêndice deste capítulo (Apêndice A). Quanto às restrições, as despesas com pessoal relacionam-se às restrições de aumento de gastos nos três últimos meses do último mandato e nos últimos 180 dias; as despesas com material de consumo e as rubricas de outros serviços de pessoas físicas e jurídicas, às restrições de cessão de materiais e serviços custeados por recursos públicos; as despesas de distribuição gratuita, à proibição de cessão de materiais de distribuição gratuita, especialmente no ano eleitoral; as inversões financeiras, à impossibilidade de cessão de bens móveis e imóveis; as despesas de investimentos e de obras e instalações, à restrição de comparecimento em inaugurações e obras públicas; os gastos com comunicações, à proibição de aumento de gastos com publicidade especialmente em anos eleitorais e nos três últimos meses desse ano; os gastos com cultura e lazer, à impossibilidade de contratação de shows com recursos públicos nos três meses próximos ao pleito. As estatísticas descritivas dessas variáveis encontram-se na tabela A.2 do apêndice A.

Enfim, as variáveis socioeconômicas<sup>40</sup> advêm das bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente do Censo Demográfico<sup>41</sup> e do Programa Nacional de Pesquisas Contínuas por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>42</sup>. Essas são usadas a valores históricos para testar a comparabilidade entre Municípios cujos prefeitos obtiveram margem de votação próxima a zero, conforme explicado à frente.

---

<sup>40</sup> PIB (2012), Log população (2012), IDH (2010), Índice de gini (2010), IFDM (2012), porcentagem de População urbana (2010), porcentagem de idosos (2010), porcentagem de população economicamente ativa (Censo - 2010), Densidade populacional (Censo - 2010), Taxa de analfabetismo (18 ou +) (Censo - 2010), porcentagem de 18 anos ou mais de idade com ensino médio completo (Censo - 2010), Renda per capita (2010), porcentagem de mulheres (Censo - 2010), porcentagem de domicílios com acesso água canalizada (Censo - 2010), porcentagem de domicílios com escoamento sanitário adequado (Censo - 2010), porcentagem de domicílios com iluminação elétrica (Censo - 2010), porcentagem de domicílios com coleta de lixo (Censo - 2010), Taxa de desemprego 2010.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em 10/04/2023.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em 10/04/2023.

## 1.4.2 Estratégia empírica

Para analisar o impacto dos incentivos eleitorais sobre o comportamento fiscal dos prefeitos, adotamos a técnica de regressão descontínua (*regression discontinuity design* - RDD) como nossa estratégia empírica central, a qual será utilizada nos três capítulos. Essa abordagem permite uma comparação precisa entre prefeitos em seus primeiros mandatos, que venceram eleições por margens estreitas, e aqueles que não foram reeleitos sob condições semelhantes. Abrangendo quatro ciclos eleitorais municipais de 2005 a 2020, dividimos nossa análise em dois blocos temporais (2005 a 2012 e 2013 a 2020) para capturar eventuais mudanças nas práticas fiscais ao longo do tempo e em virtude da quebra estrutural dos dados fiscais entre 2012 e 2013.

A escolha da RDD visa superar desafios metodológicos críticos, como o problema de endogeneidade e a presença de variáveis omitidas que poderiam distorcer os resultados. Tradicionais análises comparativas entre mandatos podem inadvertidamente refletir o impacto de fatores não observáveis, como a capacidade política ou a experiência dos gestores, confundindo assim a relação causal entre incentivos eleitorais e decisões fiscais. A RDD, por sua natureza quase-experimental, utiliza a aleatoriedade inerente aos resultados de eleições apertadas para isolar o efeito dos incentivos eleitorais, minimizando o viés de variáveis não observadas<sup>43</sup>. Tal abordagem assegura uma comparação mais limpa e confiável entre os grupos de prefeitos, reforçando a validade interna de nossa análise, em linha com as pesquisas mais modernas e robustas da literatura de ciclos políticos<sup>44</sup>.

Seguindo a metodologia proposta por Lee (2008) e Fowler e Hall (2014), a aplicação da RDD em nosso estudo transforma o contexto eleitoral em um experimento natural, onde a marginalidade do resultado eleitoral serve como um divisor aleatório. Isso nos permite observar o comportamento fiscal de municípios comparáveis, diferenciados apenas pelo status do mandato de seus prefeitos em cenários de eleições disputadas.

---

<sup>43</sup> Seguindo Lee (2008) e Fowler e Hall (2014), a RDD funciona como um quase-experimento, dado que o resultado de vencer ou perder eleições apertadas seria determinado por fatores aleatórios e exógenos, podendo-se comparar municípios similares sob os demais aspectos exceto pelo fato de que alguns têm prefeitos em primeiro mandato enquanto outros estão sendo governados por prefeitos em segundo termo em eleições apertadas. Por isso, tal estratégia tem sido amplamente utilizada e aceita nas análises de limites de mandato, sobretudo no Brasil, cujas regras eleitorais aplicam-se indeterminada e aprioristicamente em todos os 5.568 municípios.

<sup>44</sup> Cite-se como exemplos: Citem-se alguns trabalhos que utilizaram RDD: Ferraz e Finan (2011), Brollo e Nannicini (2011), Firpo, Ponczek e Sanfelice (2014) Almeida e Sakurai (2018), Schettini e Terra (2019), Castro, Mattos e Patriota (2021).

Optamos pela estimação via RDD *sharp*, considerando a descontinuidade clara na atribuição de mandatos com base na margem de votos, o que confere rigor e precisão à nossa investigação sobre a dinâmica fiscal em função dos ciclos eleitorais<sup>45</sup>. Essa metodologia robusta e inovadora não apenas enriquece nosso entendimento sobre a política fiscal no Brasil, mas também contribui significativamente para a literatura sobre federalismo fiscal, oferecendo insights valiosos para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

Aplicam-se regressões locais dos dois lados do corte, obtendo a diferença entre seus estimadores e verificando se os resultados são estatisticamente significantes, conforme equação empírica a seguir. Seja  $X_i$  a margem de vitória do incumbente nas eleições do município  $i$ ;  $D_i$  a *dummy* de tratamento que possui valor 1 quando a margem é positiva e 0 quando é negativa; e  $Y_i$  as variáveis fiscais de análise, com  $Y_i(1)$  no caso de municípios com prefeitos em segundo mandato (com tratamento) e  $Y_i(0)$  naqueles cujos prefeitos encontram-se no primeiro mandato (sem tratamento). A partir daí, temos que o efeito do tratamento na média é dado por  $E[Y_i(1) - Y_i(0)]$ .

Desse modo, como há alteração descontínua no status do tratamento a partir de  $X_i = 0$ , é possível obter o efeito causal local próximo à margem, nos termos da equação (2):

$$E[Y_i(1) - Y_i(0)|X_i = 0] = \lim_{\varepsilon \downarrow 0} E[Y_i|X_i = \varepsilon] - \lim_{\varepsilon \uparrow 0} E[Y_i|X_i = \varepsilon] \quad (1)$$

Nossa análise é enriquecida pelo emprego de modelos não paramétricos avançados, com algoritmos sofisticados para selecionar a largura de banda ótima que minimiza o erro na estimação que possuem a capacidade de ajustar flexivelmente aos dados sem pressupor uma forma funcional específica, permitindo uma análise mais fiel das tendências reais. Seguindo as orientações de Gelman e Imbens (2019), além dos trabalhos pioneiros de Calonico, Cattaneo e Titiunik<sup>46</sup>, utilizamos polinômios de baixa ordem para evitar sobreajuste (i.e., polinômios de primeira e segunda ordens). Essa estratégia, complementada pela robustez à heterocedasticidade e pelo uso da distribuição kernel triangular, assegura a precisão de nossas estimativas ao redor de descontinuidades

---

<sup>45</sup> É adequada a estimação via RDD *sharp*, porquanto todos os municípios cujos incumbentes obtiveram margem de votos positiva possuem prefeitos em segundo mandato, enquanto naqueles cuja margem foi negativa há prefeitos em primeiro mandato, havendo clara descontinuidade em volta do corte.

<sup>46</sup> Os estimadores e procedimentos inferenciais foram desenvolvidos por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014), Calonico, Cattaneo e Farrell (2018), Calonico, Cattaneo, Farrell e Titiunik (2019), Calonico, Cattaneo e Farrell (2020) e Cattaneo e Titiunik (2022).

eleitorais, capturando de maneira eficaz o efeito dos incentivos eleitorais sobre o comportamento fiscal.

A análise é enriquecida pela adoção de modelos não paramétricos, que rodam algoritmos para determinar a largura de banda ótima que minimiza o erro quadrático, com polinômios de primeira e segunda ordem, conforme orienta Gelman e Imbens (2019), a partir dos estimadores e procedimentos inferenciais desenvolvidos por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014), Calonico, Cattaneo e Farrell (2018), Calonico, Cattaneo, Farrell e Titiunik (2019), Calonico, Cattaneo e Farrell (2020) e Cattaneo e Titiunik (2022), garantindo estimativas precisas e minimizando erros.

Optou-se por utilizar o procedimento padrão de seleção de banda ótima (*mserd – MSE-optimal bandwidth selector*) e a distribuição kernel triangular. Nesse sentido, o problema de minimização ponderada pelo referido peso triangular para o RDD não paramétrico com corte bem definido pode ser sumarizado pela equação (2):

$$\begin{aligned} \widehat{\Omega} = \arg \min_{\Omega} \sum_{j=1}^N K \left( \frac{|CPC_{st} - k|}{h} \right) & (Y_j - \tau_k 1[CPC_{st} \geq k]) \\ & - \alpha_0 (CPC_{st} - k) 1[CPC_{st} \geq k] \\ & - \alpha_1 (CPC_{st} - k) 1[CPC_{st} \geq k] - (f(CPC_{st}, \Theta) - Z\Gamma)^2 \end{aligned} \quad (2)$$

onde  $k$  é o corte e  $h$  é banda ótima comum escolhida de modo a minimizar o erro quadrático médio (MSE) em volta do corte. Adicionalmente, destaca-se que  $\widehat{\Omega} = [\widehat{\tau}_k, \widehat{\alpha}_0, \widehat{\alpha}_1, \widehat{f}(CPC_{st}, \widehat{\Theta}), \widehat{Z}]$  é o vetor que minimiza a soma ponderada dos quadrados,  $K \left( \frac{|CPC_{st} - k|}{h_k} \right)$  é a função de ponderação em volta do corte e  $f(CPC_{st}, \Theta)$  é uma função polinomial de ordem superior na variável de atribuição e no seu vetor de parâmetros. Enfim,  $\Gamma$  é o vetor de coeficientes de covariadas e efeitos fixos em  $Z$  e  $\widehat{\tau}_k$  é o efeito do tratamento em torno do corte.

Destaca-se que a metodologia empregada é complementada com avanços recentes em técnicas econométricas, utilizando o pacote *rdrobust* no Stata para uma abordagem com três diferentes métodos de estimação: convencional, com correção de viés (*bias-corrected*) e robusta (*robust*). A estimação convencional é método que oferece estimativas padrão de regressão descontínua. Ele não ajusta o viés que pode surgir devido à forma funcional escolhida ou à largura de banda utilizada para a regressão. Enquanto

isso, a *bias-corrected* ajusta o viés potencial nas estimativas convencionais. O viés pode ocorrer devido à natureza do design da regressão descontínua, especialmente em amostras pequenas ou quando a escolha da largura de banda não é ótima. A correção de viés busca oferecer uma estimativa mais precisa do efeito causal. Enfim, a estimativa robusta (*robust*) combina a correção de viés com inferência robusta. Este método é usado para produzir estimativas que são menos sensíveis a escolhas específicas na análise, como a largura de banda ou a forma funcional.

A estimação *robust* fornece uma camada adicional de proteção contra especificações incorretas e é considerado mais confiável em muitos cenários de pesquisa<sup>47</sup>. Contudo, em bases de dados menores com muitos valores zero (como as do capítulo 3), a estimação "*bias-corrected*" tende a ser mais adequada. Isso se deve ao fato de que amostras menores são mais suscetíveis a viés na estimativa do efeito causal, especialmente quando a seleção da largura de banda não é ótima. A correção de viés ajuda a ajustar estas distorções, proporcionando uma estimativa mais precisa em situações em que a amostra é limitada e a variabilidade dos dados é alta, como é o caso de muitos zeros<sup>48</sup>. Portanto, no presente capítulo e no capítulo dois, nos quais há maior massa de dados disponíveis, utilizamos o método *robust*, ao passo que priorizamos a estimação *bias-corrected* no capítulo 3.

O rigor metodológico adotado neste estudo não apenas contribui para a literatura existente, fornecendo uma análise metódica das práticas fiscais sob diferentes incentivos eleitorais, mas também informa a formulação de políticas, sublinhando a necessidade de considerar cuidadosamente os efeitos das regras eleitorais nas decisões de gastos públicos. Ressalta-se também que o método de RDD permite analisar a série de dados considerando choques exógenos, como o impeachment e a pandemia, sem perda da confiabilidade dos dados, porque comparam-se municípios que estiveram sob o mesmo contexto naquele período, distinguindo-se entre si pelo fato de um ter prefeito de primeiro mandato e outro de segundo.

Em todos os capítulos, as análises de RDD são feitas para diversas rubricas de despesas e receitas, para todo o período do mandato (quatro anos – A1 a A4); para o ano posterior às eleições (primeiro ano do mandato - A1); para o ano intermediário (segundo ano - A2); para o ano anterior às eleições (terceiro ano - A3); para o ano eleitoral (quarto

---

<sup>47</sup> Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014).

<sup>48</sup> Calonico, Cattaneo e Farrel (2020).

ano - A4) e para anos não eleitorais (A1 a A3). Dessa forma, será possível avaliar eventuais diferenças de comportamento fiscal ao longo do mandato que decorreriam dos distintos incentivos que incidem sobre prefeitos de primeiro e segundo mandatos.

Enfim, para demonstrar a validade do modelo, é necessário proceder a dois principais testes da estratégia de identificação. O primeiro deles é sugerido por McCrary (2008): para confirmar a inexistência de manipulação, deve-se verificar que não há descontinuidades na variável de atribuição (margem de vitória) no corte ( $X_i = 0$ ). Isso porque a variação aleatória é consequência direta da incapacidade de os agentes controlarem a variável de atribuição ao redor do *cut-off*. O segundo teste é proposto por Lee (2008), também chamado de teste de covariâncias, referente à análise da inexistência de descontinuidade das características pré-determinadas e observáveis dos municípios antes e depois do corte. A ideia é mostrar que os municípios em volta desse corte são realmente comparáveis entre si, não havendo diferenças significantes em outras características que podem enviesar a mensuração do efeito do tratamento. Nesse estudo, o teste foi aplicado sobre variáveis socioeconômicas<sup>49</sup>, políticas<sup>50</sup> e fiscais<sup>51</sup> dos municípios. Os resultados dos testes da validade da estratégia de identificação a seguir apresentados, aplicam-se a todas as análises dos três capítulos desse estudo.

### 1.4.3 Resultados

Inicialmente, os testes da estratégia de identificação demonstraram a adequação da análise proposta e dos dados coletados ao método utilizado. A figura 1.1 explicita visualmente a continuidade da margem, corroborada pelo resultado não significativo do RDD da densidade sobre a margem de votos<sup>52</sup>.

---

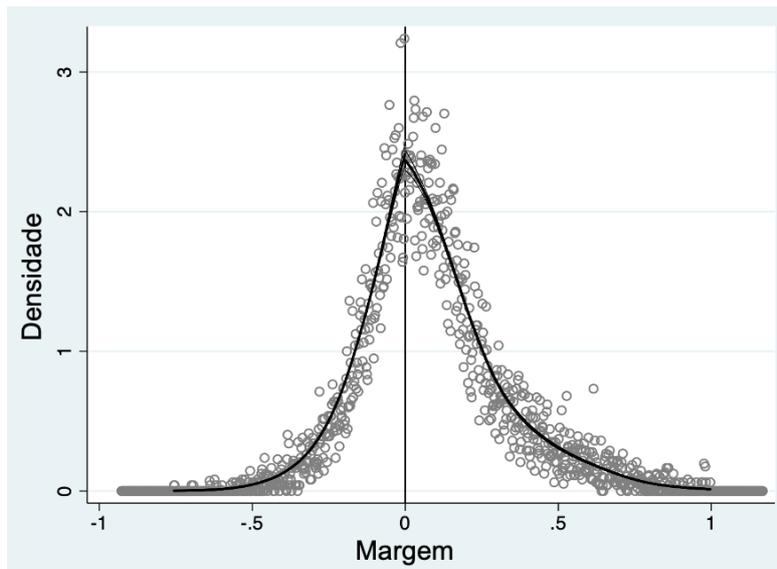
<sup>49</sup> PIB (2012), Log população (2012), IDH (2010), Índice de gini (2010), IFDM (2012), % População urbana (2010), % idosos (2010), % população economicamente ativa (Censo - 2010), Densidade populacional (Censo - 2010), Taxa de analfabetismo (18 ou +) (Censo - 2010), % de 18 anos ou mais de idade com ensino médio completo (Censo - 2010), Renda per capita (2010), % mulheres (Censo - 2010), % acesso água canalizada (Censo - 2010), % escoamento sanitário adequado (Censo - 2010), % iluminação elétrica (Censo - 2010), % coleta de lixo (Censo - 2010), Taxa de desemprego (Censo - 2010).

<sup>50</sup> Características do prefeito: Idade (TSE - 2000 a 2020); Sexo (TSE- 2000 a 2020); Escolaridade (TSE- 2000 a 2020); Colig partido do presidente (TSE- 2000 a 2020); Colig partido do governador (TSE- 2000 a 2020). Sexo refere-se à proporção de homens e escolaridade destrincha-se na proporção de prefeitos com ensino médio completo e ensino superior completo.

<sup>51</sup> Variáveis fiscais de 1997 (ano anterior à emenda de reeleição): gasto total, resultado primário, receitas totais, despesas correntes, despesas de capital, transferências intergovernamentais.

<sup>52</sup> P-valor do *rddensity* foi de 0,68.

**Figura 1.1** – Histograma da margem de vitória de 2005 a 2020



Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

No teste de covariância não foram identificadas descontinuidades das características pré-determinadas e observáveis dos municípios, exceto pela variável idade do prefeito, que foi incorporada às regressões como controle. A tabela 1.3 apresenta as tabelas e gráficos dos resultados das análises<sup>53</sup>. Dessa forma, evidencia-se que cidades próximas ao corte (margem=0) possuem características socioeconômicas, políticas e fiscais muito similares, permitindo a comparação estatística entre elas.

**Tabela 1.3** – Análise de covariadas

Variável de atribuição	Variável de análise	Coefficiente	Estatística t	Nº de observações
Margem 2012	PIB	-68898111,1	(-0,35)	2327
	Log da população	-0,0381	(-0,24)	2327
	IDHM	0,000786	(0,07)	2325
	Índice de Gini	-0,00653	(-0,62)	2327
	IFDM	0,00639	(0,34)	2305
	% Pop. Urbana	5,007	(1,56)	2325
	% Pop. Idosa	-0,0732	(-0,15)	2325
	% Pop. Econom. Ativa	-1,418	(-0,95)	2325
	Log da densidade populacional	0,0144	(0,06)	2325

<sup>53</sup> Para melhor ajuste aos dados socioeconômicos – em geral de 2010 ou 2012 –, utilizou-se a margem de vitória das eleições mais próximas para a análise (margem de 2012). Nesse mesmo sentido, as regressões com variáveis fiscais de 1997 tiveram como variável de atribuição a margem mais próxima da amostra (2004). Essas escolhas seguiram as análises de Lehmann e Matarazzo (2018). Como havia dados das características dos prefeitos para todas as eleições, procedeu-se à análise com a margem de todas as eleições do período (2008, 2012, 2016 e 2020).

	Taxa de analfabetismo	-0,989	(-0,61)	2325
	% Pop. Ensino médio	1,986	(1,53)	2325
	Renda <i>per capita</i>	1,084	(0,03)	2325
	% Prop. Mulheres	0,130	(0,56)	2325
	População total	-7970,7	(-1,07)	2325
	% Pop. c/ água encanada	0,337	(0,14)	2325
	% Pop. c/ esc. Sanitário	1,317	(0,39)	2325
	% Pop. domicílios c. energia	-0,392	(-0,33)	2325
	% Pop. Dom. c/ coleta de lixo	-1,378	(-0,78)	2325
	Taxa de desemprego	0,937	(1,35)	2325
	Sexo	0,0262	(1,06)	12116
	Idade	2,441***	(3,30)	12079
Margem de 2008, 2012, 2016 e 2020	Ensino médio completo ou mais	0,0334	(1,02)	12106
	Ensino médio completo ou mais	0,00371	(0,09)	12106
	Alinhamento com o Presidente	0,0274	(1,41)	12120
	Alinhamento com o Governador	0,0550	(1,94)	12120
	Déficit de 1996	12,15	(1,47)	961
	Receita total de 1996	0,103	(0,71)	961
	Receita de impostos de 1996	0,807	(1,91)	955
	Transferências correntes de 1996	0,0750	(0,54)	960
	Operações de crédito de 1996	-0,513	(-0,67)	248
Margem 2004	Receitas patrimoniais de 1996	-0,238	(-0,32)	459
	Transferências de capital de 1996	0,155	(0,24)	611
	Transf. de cap. da União de 1996	0,818	(0,65)	325
	Transf. de cap. de estados de 1996	-1,346	(-1,46)	255
	Total de despesas de 1996	0,117	(0,78)	961
	Despesas correntes de 1996	0,131	(0,89)	959
	Investimentos de 1996	0,499	(1,80)	958

Obs.:  $p < 0,001$  é representado por \*\*\*,  $p < 0,01$  por \*\* e  $p < 0,05$  por \*. Foram utilizados os resultados robustos à heterocedasticidade. Resultados em Reais *per capita*.

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos no software econométrico Stata.

Os resultados a seguir apresentados encontram-se em reais *per capita*, a valores atualizados a preços de 2021. O valor dos coeficientes significa a diferença na média de gastos de prefeitos de primeiro e segundo mandato próximo ao corte, obtidas a partir das regressões locais de ambos os lados. Dessa forma, quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas gastam mais do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária, com maiores gastos por esses prefeitos de segundo mandato com relação aos de primeiro.

Inicialmente, apresentam-se os resultados das análises sobre as despesas classificadas por grupo de natureza de despesa e por função. Em seguida, passa-se à análise das receitas classificadas por natureza de receita. As tabelas 1.4 e 1.5 trazem a síntese simplificada dos resultados, de modo a facilitar sua interpretação. Nelas constam apenas os menores coeficientes (em reais *per capita*) dos resultados significantes com p-valor até 10% obtidos nas regressões descontínuas de polinômio 1 e 2. As tabelas detalhadas de resultados encontram-se nas tabelas A.3 e A.4, no apêndice A<sup>54</sup>. Ressalta-se que todos os resultados a seguir apresentados restringem-se a municípios cujas eleições foram decididas por pequena margem de votos (em geral, entre 5 e 20%).

A tabela 1.4 sumariza os resultados relativos às despesas por grupo de natureza de despesas (GND):

**Tabela 1.4** – Regressões descontínuas para despesas por natureza de despesa

Colunas	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Despesas por natureza	2005 a 2012						2013 a 2020					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Despesa total	-302	-310	-295	-356		-368	-93				-236	
Despesas Correntes	-222	-276	-228	-297		-277	-134				-308	
Despesas c/ Pessoal	-96	-140		-122		-127					-132	
Juros e Encargos	-1,3											
Outras despesas correntes	-134	-130	-150	-167			-47				-120	
Consultoria	-2	-4	-4			-4	-4				-7	
Material de Consumo	-24					-37	-40				-91	
Material de Distribuição Gratuita							-15	-17	-16	-16	-14	-15
Passagens	-3					-4	-4					
Outros Serviços de P. Físicas	+17					+42	+12					
Outros Serviços de P. Jurídica	-124	-84	-110	-95	-74	-115						
Despesa de Capital	-78			-110		-85	-46				-79	-29
Investimentos	-88			-79		-99	-46				-90	-35
Obras e Instalações	-38					-54	-24				-56	

<sup>54</sup> Destaca-se que os coeficientes das tabelas detalhadas no apêndice possuem mesmo sinal e próximo grau de magnitude, o que reforça a robustez dos resultados de RDD.

Equipamentos e material permanente	-26	-29	-28	-31	-21	-38	-9
Inversões financeiras			-2			+30	
Amortização da dívida	+5	+8	+8				

Observação: esta tabela traz a apresentação simplificada dos resultados das análises de RDD para diversos subgrupos de gastos classificados por natureza de despesa (conforme Portaria Interministerial 163/2001), na qual constam apenas os menores coeficientes dos resultados significantes do estimador robusto à escolha do tamanho da banda (*rdrobust*), desenvolvido por Cattaneo *et al.* (2016, 2021) com p-valor de até 10% obtidos nas regressões descontínuas de polinômio 1 e 2. Essas análises são divididas em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020) e feitas para todo o período do mandato (“A1 a A4” – colunas A e G); para o ano posterior às eleições (“A1” – colunas B e H); para o ano intermediário (“A2” – colunas C e I); para o ano anterior às eleições (“A3” – colunas D e J); para o ano eleitoral (“A4” – colunas E e K) e para anos não eleitorais (“A1 a A3” – colunas F e L). Os resultados encontram-se em reais *per capita*, a valores atualizados a preços de 2021, representando a diferença na média de gastos de prefeitos de primeiro e segundo mandato próximo ao corte. Quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas gastam mais do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária, com maiores gastos por esses prefeitos de segundo mandato com relação aos de primeiro.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siconfi-STN.

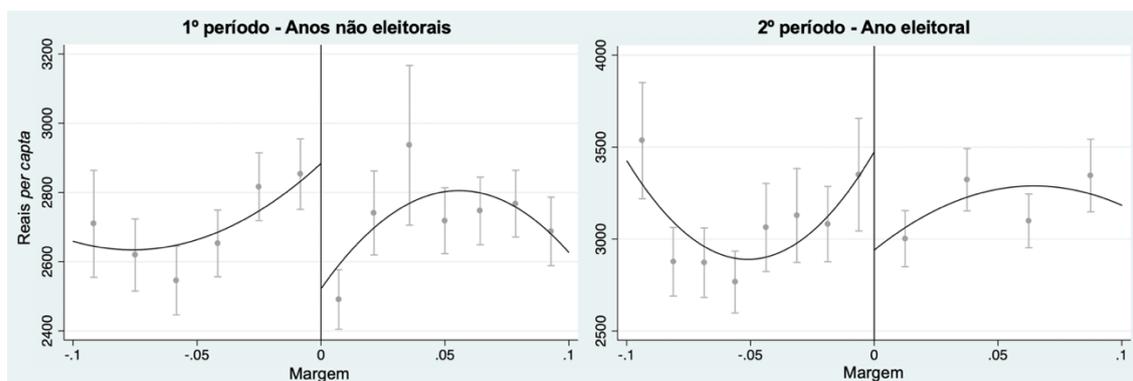
Quanto às distinções dos padrões de gastos, os resultados explicitam diferenças consideráveis entre primeiro e segundo períodos. No primeiro período há uma clara estratégia de antecipação de gastos dos prefeitos de primeiro mandato vis a vis aos de segundo: prefeitos de primeiro mandato gastam mais nos anos anteriores às eleições (primeiro a terceiro anos do mandato), tanto em termos de gastos totais, quanto nas rubricas específicas de despesas correntes, especificamente nas despesas com pessoal e nas outras despesas correntes, e nas despesas de capital, em especial as de investimentos. Esses resultados estão em linha com as previsões teóricas de Ferreira (2005) e com as evidências encontradas por Sakurai e Menezes-Filho (2011) e Klein e Sakurai (2015), de maior distribuição de gastos do incumbente com incentivos eleitorais visando a respeitar as regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral e a sinalizar competência ao eleitor, resultando nos melhores indicadores fiscais observados por Marciniuk e Bugarin (2019).

Enquanto isso, no segundo período, constata-se a concentração da diferença de padrão de gastos no ano eleitoral em termos gerais e nesses mesmos tipos de despesas. Ou seja, prefeitos de primeiro mandato gastam mais em anos eleitorais do que os de segundo, especialmente com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, apesar de todas essas despesas se relacionarem, ainda que indiretamente, com regras restritivas

de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral, indicando uma possível redução da sua efetividade.

Os gráficos da figura 1.2 explicitam visualmente as discontinuidades das despesas totais nos anos não eleitorais no primeiro período e nos anos eleitorais no segundo:

**Figura 1.2 – RDD sobre despesas totais em anos eleitorais e não eleitorais**



Fonte: elaboração própria. Utiliza-se o método de seleção ótima de *bins* (`binselect(espr)`) e intervalo de confiança de 90%.

Em geral, no contexto de eleições apertadas, os governos de prefeitos de primeiro mandato apresentam mais dispêndios do que os de segundo. No entanto, os prefeitos de segundo mandato gastaram mais com outros serviços de pessoas físicas nos dois períodos (em maior medida no primeiro), com amortização da dívida no primeiro período e com inversões financeiras para o terceiro ano no segundo período, podendo indicar tendência de saneamento das contas e patronagem. Na maioria das rubricas observa-se a redução dessa diferença de gastos em todo mandato (A1-A4) do primeiro período para o segundo, exceto nas despesas de consultoria e de material de consumo.

Outras conclusões complementares também podem ser extraídas das análises. Observa-se que prefeitos de primeiro mandato passam a gastar mais com materiais de distribuição gratuita durante todos os anos de seu governo no segundo período, apesar de a Lei Eleitoral proibir essa prática, especialmente no ano das eleições. Por outro lado, a rubrica outros serviços de pessoa jurídica, mais utilizada pelos prefeitos de primeiro termo em todos os anos do mandato inicialmente, também perde relevância no segundo período.

Passando para a análise das despesas classificadas por função, a Tabela 1.5 proporciona melhor noção das dinâmicas de gastos de primeiro e segundo mandatos em diferentes áreas de atuação pública.

**Tabela 1.5 – Regressões descontínuas para despesas por função**

Colunas	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Despesas por função	2005 a 2012						2013 a 2020					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Saúde	-69	-88	-50	-100		-84						
Trabalho	+3		+5			+3						
Educação	-80	-100	-102	-108		-92	-49				-93	
Cultura												
Cidadania												
Urbanismo			-41		+52	-25						
Habitação												
Saneamento	-16											
G. Ambiental												+6
Ciência/Tecn.	+0,38						+24	+19				
Agricultura	-8						-19					
Org. Agrária												
Indústria	-1											
Comércio e Serv.												
Comunicações						-1,5			+4			
Energia												
Transporte							-38					-31
Desporto/Lazer	-8	-5		-16			-5				-11	
Enc. Especiais							-23					-28
Legislativa	-8						-10				-25	
Judiciária							+15					+18
Essenc. à Just.					-2		+18					
Administração											-71	
Segurança Púb.												
Assistência Soc.												
Previdência Soc.	-7					-12						

Observação: esta tabela traz a apresentação simplificada dos resultados das análises de RDD para diversos subgrupos de despesas classificadas por funções (conforme Portaria Interministerial 42/1999), na qual constam apenas os menores coeficientes dos resultados significantes do estimador robusto à escolha do tamanho da banda (*rdrobust*), desenvolvido por Cattaneo *et al.* (2016, 2021) com p-valor de até 10% obtidos nas regressões descontínuas de polinômio 1 e 2. Essas análises são divididas em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020) e feitas para todo o período do mandato (“A1 a A4” – colunas A e G); para o ano posterior às eleições (“A1” – colunas B e H); para o ano intermediário (“A2” – colunas C e I); para o ano anterior às eleições (“A3” –

colunas D e J); para o ano eleitoral (“A4” – colunas E e K) e para anos não eleitorais (“A1 a A3” – colunas F e L). Os resultados encontram-se em reais *per capita*, a valores atualizados a preços de 2021, representando a diferença na média de gastos de prefeitos de primeiro e segundo mandato próximo ao corte. Quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas gastam mais do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária, com maiores gastos por esses prefeitos de segundo mandato com relação aos de primeiro.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siconfi-STN.

Novamente, observa-se o padrão de antecipação da diferença de gastos entre primeiro e segundo mandatos no primeiro período e de concentração no ano eleitoral no segundo período, especialmente nos gastos com educação, desporto e lazer; havendo antecipação de gastos no primeiro período com despesas de saúde e urbanismo. A maior concentração de gastos em anos eleitorais no segundo período por prefeitos de primeiro mandato também ocorre para as funções legislativa e de administração, apontando para uma estratégia mais autorreferenciada, de mudança de foco das políticas públicas locais para a própria máquina pública.

Os resultados indicam que prefeitos de primeiro mandato focam mais esforços de gastos nos dois períodos com educação, desporto e lazer, funções legislativas e agricultura; no primeiro período com saúde, previdência social, urbanismo, saneamento e indústria; e no segundo período com transporte, administração e encargos especiais. Já os prefeitos de segundo mandato canalizam mais dispêndios no primeiro período para trabalho e urbanismo (no último ano de mandato); no segundo período para gestão ambiental (nos anos não eleitorais), comunicações (no segundo ano de mandato), funções judiciárias e essencial à justiça; e em todo período e de forma crescente para gastos em ciência e tecnologia. O crescimento dessa última função pode ter sido motivado pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, que passou a permitir a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra no âmbito dessas despesas sem necessidade de autorização legislativa, ou seja, sem custos de transação relacionados ao controle legislativo. Além disso, a Lei Complementar nº 177, de 2021, proibiu o contingenciamento das dotações referentes a essas rubricas.

#### **1.4.4 Reflexões sobre regras de final de mandato**

Os resultados acima apresentados merecem melhor reflexão sob o aspecto da efetividade das limitações de final de mandato da LRF. As evidências empíricas indicam a diminuição da capacidade do arcabouço jurídico atual suavizar ciclos decorrentes da reeleição, imprimindo maior sazonalidade no fluxo de receitas e despesas públicas em

primeiro mandato, com conseqüente redução do bem-estar social. No primeiro período, a LRF e a Lei Eleitoral eram efetivas em coibir aumentos de gastos nos anos de reeleição, como já identificado por Klein e Sakurai (2015) a partir da estratégia de antecipação e alteração da composição de gastos. Contudo, a concentração de despesas no segundo período da análise aponta para a diminuição dessa efetividade, com aprofundamento de ciclos, conforme previsto por Ferreira (2005), Rose (2006) e Schneider (2010). A seguir, refletem-se sobre alguns aspectos dessas regras que podem ser revistos.

Primeiro, as limitações de aumento de despesas com pessoal estabelecem períodos fixos para esse aumento que não alcançam todo ano eleitoral: três meses antes das eleições no caso da Lei Eleitoral (julho a outubro) e seis meses antes do final de mandato na LRF (julho a dezembro). Assim, esse aumento de gastos com pessoal por prefeitos que visam à reeleição pode estar se concentrando nos primeiros seis meses do mandato. Além disso, a efetividade das punições relacionadas à ultrapassagem dos limites dessas despesas pode diminuir com o maior fluxo de receitas no final do mandato, o que aumenta a receita corrente líquida (RCL) e, por conseqüência, os próprios limites. A mesma lógica acontece com a regra do art. 42 da LRF, quanto maior o fluxo de recursos no ano eleitoral, maior espaço fiscal para assumir obrigações e realizar despesas nesse ano, visto que o limite se vincula à disponibilidade de caixa.

Segundo, os ciclos em outras despesas correntes, especificamente em consultoria, material de consumo e de distribuição gratuita e outros serviços de pessoas físicas e jurídicas, pode indicar inefetividade das regras da Lei Eleitoral que proíbem o uso ou cessão de bens e serviços custeados pelo governo. Essa menor efetividade pode decorrer (i) da dificuldade de se comprovar na prática a ocorrência de situações que afetem a igualdade de oportunidades entre os candidatos, requisito para a punição; e (ii) da ausência de controle por órgãos com especialização em finanças públicas, visto que o descumprimento dessas regras é analisado pela Justiça Eleitoral.

Terceiro, inexistem regras de final de mandato específicas para investimentos, havendo apenas a proibição, pela Lei Eleitoral, de que o incumbente compareça em inaugurações de obras públicas. Por fim, não há evidências contra a efetividade das regras relativas a gastos com publicidade.

A partir dessas reflexões, não se defende necessariamente a proibição desses tipos de gastos durante todos os anos eleitorais independentemente do fluxo financeiro, mas apenas abre-se espaço para rediscussão das normas vigentes e proposição de mecanismos

que alinhem incentivos no sentido da redução da sazonalidade de gastos públicos, o que poderia ser revisto no âmbito dos projetos de lei complementar de finanças públicas em trâmite ou no Novo Código de Finanças Públicas, proposto por José Roberto Afonso e Leonardo Ribeiro (2022).

Por fim, medidas que promovam a transparência e acessibilidade da gestão fiscal também são importantes para diminuir a assimetria de informação entre incumbentes e eleitores.

## **1.5 Conclusões**

O ineditismo e o enfoque sistêmico das análises realizadas permitiram melhor compreensão acerca dos institutos da reeleição e das regras de final de mandato, analisando quais categorias de despesa são preferencialmente utilizadas e como essas estratégias evoluem ao longo do tempo, à luz das restrições impostas pela LRF e Lei Eleitoral. Para tanto, procedeu-se à avaliação comparativa do comportamento fiscal de prefeitos de primeiro e segundo mandatos em eleições apertadas entre 2005 e 2020 com o uso de técnica quase-experimental (RDD).

O cenário traçado pelos resultados aponta para uma tendência de incremento da sazonalidade dos ciclos políticos orçamentários, com maior concentração de gastos nos anos eleitorais em municípios com prefeitos em primeiro termo que enfrentaram eleições concorridas, sobretudo em despesas com pessoal, outras despesas correntes e investimentos, concentradas nas funções de educação, desporto e lazer. Esse processo lança intuições sobre possíveis causas relacionadas à efetividade das regras fiscais de final de mandato. Dessa forma, confirma-se a hipótese inicial de que a dinâmica da teoria de ciclos políticos explica melhor a realidade eleitoral dos municípios brasileiros, sobretudo nos últimos anos de análise.

Os padrões de comportamento fiscal identificados nas análises conduzem à conclusão de deterioração da força das regras de final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral, no sentido de evitar a concentração de gastos em anos eleitorais e, assim, suavizar ciclos orçamentários. Ou seja, não se trata de um problema de falta de regras, mas sim de menor cumprimento e aderência ao longo do tempo. As análises específicas sobre cada um desses institutos que parecem estar perdendo eficácia permitiram evidenciar pontos de distorção de incentivos e endereçar possíveis caminhos para

reestruturação e atualização do arcabouço fiscal de forma mais coerente, consistente e efetiva.

Os resultados são particularmente alarmantes para formuladores de políticas e gestores públicos, pois sinalizam que, sem uma intervenção eficaz, a disciplina fiscal pode ser comprometida por incentivos eleitorais de curto prazo. Isso tem implicações diretas para a sustentabilidade fiscal dos municípios e, por extensão, para a confiança na gestão dos recursos públicos. Tais conclusões apontam para necessidade premente de revisão e fortalecimento das regras de final de mandato, com o objetivo de reestabelecer a integridade do ciclo orçamentário e a credibilidade das finanças públicas. Esses *insights* oferecem uma base concreta para a avaliação e reformulação de políticas, visando garantir que as práticas fiscais não sejam apenas legalmente conformes, mas também economicamente sustentáveis e alinhadas com os interesses de longo prazo da população.

Este estudo contribui significativamente para a literatura econômica, abordando os ciclos políticos oportunistas e o controle eleitoral de maneira que reflete a realidade contemporânea brasileira. Os resultados têm o potencial de influenciar profundamente o desenvolvimento de políticas públicas, incentivando fiscalização mais rigorosa e a adoção de práticas que promovam a transparência e a responsabilidade fiscal em todos os níveis de governo.

Além disso, abre-se espaço para estudos futuros evoluírem no entendimento sobre o impacto do incentivo eleitoral no comportamento fiscal tanto em análises mais generalizadas, ampliando o escopo de análise para contextos com eleições decididas por ampla margem de votos, quanto para investigações mais segmentadas, explorando diferenças de porte do município, região, nível de desenvolvimento, alinhamento político-partidário, entre outras possibilidades, além da possibilidade de incorporações de outras estratégias empíricas ao método, como efeitos fixos no RDD com vistas a reduzir a variância da amostra<sup>55</sup>. Enfim, a análise proposta também inova na literatura econômica dos ciclos políticos oportunistas e controle eleitoral contribuindo para a evolução de sua fronteira e melhor representação e investigação da realidade, com relevantes impactos sobre problemas econômicos que envolvem o Setor Público.

---

<sup>55</sup> “Incluir efeitos fixos é desnecessário para identificação em uma RDD. Isso contrasta fortemente com uma configuração de dados em painel mais tradicional. A única justificativa para incluir efeitos fixos é reduzir a variância da amostra.” Tradução livre de trecho disponível em: <https://www.statalist.org/forums/forum/general-stata-discussion/general/1654262-regression-discontinuity-with-fixed-effects>, acesso em 08/03/2024.

## 1.6 Apêndice A

**Tabela A.1 - Descrição das rubricas de despesas utilizadas**

<b>Classificação de Despesa</b>	<b>Descrição</b>
Despesa total	Inclui todas as despesas do ente público, tanto correntes quanto de capital.
Despesas Correntes	Despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.
Despesas c/ Pessoal	Gastos com salários, benefícios, encargos sociais e outras remunerações de funcionários públicos.
Juros e Encargos	Pagamentos de juros e outros encargos associados à dívida pública.
Outras despesas correntes	Incluem gastos correntes que não se enquadram nas categorias de pessoal ou juros, como serviços de terceiros, manutenção, entre outros.
Consultoria	Pagamentos por serviços técnicos especializados de consultoria que não envolvem relação de emprego.
Material de Consumo	Itens e suprimentos utilizados na rotina diária dos serviços públicos, que se extinguem com a sua utilização.
Material de Distribuição Gratuita	Materiais e insumos distribuídos gratuitamente à população, como medicamentos e livros didáticos.
Passagens	Despesas com transporte para servidores em função do trabalho.
Outros Serviços de P. Físicas	Serviços prestados por pessoas físicas que não têm vínculo empregatício com o ente público.
Outros Serviços de P. Jurídica	Serviços prestados por empresas ou entidades que fornecem serviços não relacionados a consultoria.
Despesa de Capital	Gastos com aquisição de bens de capital ou investimentos que proporcionam retorno ou benefícios a longo prazo.
Investimentos	Despesas com obras, instalações, equipamentos e material permanente que formarão parte do patrimônio público.
Obras e Instalações	Gastos com construção ou aquisição de obras e instalações públicas.
Equipamentos e material permanente	Aquisição de bens duráveis, como máquinas e equipamentos, que têm uma vida útil prolongada.
Inversões financeiras	Investimentos com retorno financeiro esperado, incluindo aportes em entidades e projetos que possam gerar receita.
Amortização da dívida	Pagamentos que reduzem o principal da dívida pública, diferentemente dos juros e encargos.

Fonte: elaboração própria a partir de informações da Portaria Interministerial 163/2001.

**Tabela A.2- Estatísticas descritivas**

<b>Nome Variáveis</b>	<b>n° obs</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>q1</b>	<b>q2</b>	<b>q3</b>
Despesa total	39.749	3.307,551	1.721,571	2.234,990	2.895,076	3.887,598
Despesas Correntes	39.748	2.955,411	1.504,963	2.016,382	2.601,866	3.482,442
Despesas c/ Pessoal	39.743	1.644,028	860,705	1.099,219	1.476,173	1.956,347
Juros e Encargos	29.982	9,010	39,095	0,000	1,011	9,868
Outras despesas correntes	39.726	1.305,491	738,618	835,546	1.125,274	1.560,132
Consultoria	21.623	0,101	3,555	0,000	0,000	0,000

Material de Consumo	39.213	385,904	272,076	208,840	312,592	479,923
Material de Distribuição Gratuita	36.982	31,315	55,319	2,210	11,551	37,585
Passagens	33.362	5,491	24,585	0,000	0,000	0,710
Outros Serviços de P. Físicas	39.274	138,947	163,344	31,701	79,742	189,670
Outros Serviços de P. Jurídica	39.208	524,541	395,811	279,901	438,134	667,734
Despesa de Capital	39.711	352,558	374,242	151,151	251,835	425,589
Investimentos	39.697	303,207	361,104	110,118	204,573	369,361
Obras e Instalações	38.650	201,544	288,211	56,117	124,492	246,931
Equipamentos e material permanente	39.343	88,458	119,623	24,079	51,216	105,340
Inversões financeiras	23.240	4,985	29,174	0,000	0,000	0,000
Amortização da dívida	37.881	48,785	63,990	16,260	36,238	64,902

Fonte: elaboração própria. Valores em Reais *per capita*.

A tabela apresenta estatísticas descritivas de várias categorias de despesas per capita, destacando-se a média de R\$3.307.551 para despesas totais, indicando valores substanciais. A presença de um desvio padrão elevado sugere uma dispersão significativa dos gastos. A assimetria à direita é evidente, visto que as medianas são consistentemente menores que as médias, implicando que há uma concentração de valores altos distantes da mediana. Isso é reforçado pelo terceiro quartil, que frequentemente supera o segundo, indicando a presença de outliers ou uma distribuição desigual das despesas. Os mínimos frequentemente zerados em algumas categorias podem refletir a ausência de gastos em certos casos, influenciando a distribuição geral.

**Tabela A.3 - Resultados RDD detalhados para despesas por natureza de despesa**

Despesas por grupo de natureza de despesa												
2005 a 2012												
	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Despesas totais	-302,2***	-310,9**	-295,4**	-356,6**	1,6055	-368,8***	-333,7***	-382,1***	-368,2***	-472,6***	-52,068	-400,2***
	-68,129	-141,08	-154,25	-158,1	(-173,44)	-86,787	-73,171	-159,18	-175,59	-190,24	-202,76	-89,247
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Despesas correntes	-222,2***	-276,4**	-228,8**	-297,02	-4,0425	-277,9***	-251,3***	-333,0***	-277,75**	-364,6***	-23,352	-313,5***
	-53,169	-119,23	-119,53	-129,53	-147,06	-68,19	-57,88	-135,72	-139,11	-153,68	-167,32	-7,997
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Despesas c/ pessoal	-96,34***	-140,0**	-76,417	-122,6**	17,635	-127,4***	-111,8***	-179,0***	-92,475	-167,25**	21,56	-150,2***
	-27,42	-61,333	-59,53	-64,149	-76,938	-33,154	-32,095	-72,811	-70,306	-78,645	-81,903	-38,176
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Juros e enc. da dívida	-1,3228*	0,89351	-1,3543	0,07254	-1,9109	-0,81096	-2,3569**	0,36904	2,7659	-0,3906	-2,9421	-2,1338
	-0,8085	-1,8353	-1,7896	-1,1954	-1,5417	-0,94622	-1,0997	-2,1745	-3,9814	-1,4066	-1,7367	-1,4306
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Outras desp correntes	-134***	-130**	-150**	-167,1**	-28,913	-155,83	-142,9***	-156,03**	-179,52**	-198,2***	-40,829	-168,87
	-29,832	-67,175	-68,616	-72,683	-79,248	-38,763	-31,356	-74,711	-77,281	-83,501	-89,992	-39,943
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504

Material de consumo	-24,409**	-36,077	-23,432	-15,848	27,94	-37,12***	-28,506**	-51,632*	-40,559	-22,244	28,975	-40,05***
	-10,491	-24,698	-24,598	-25,988	-27,915	-14,098	-12,346	-29,223	(-30,951)	-30,336	-32,63	-15,907
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Mat. Distrib. gratuita	1,5156	3,841	2,8608	1,9776	-1,1723	3,1443*	-0,99811	2,3443	0,39283	0,96841	-2,6796	-0,07658
	-1,7916	-3,7777	-3,9372	-4,7785	-5,7547	-1,9532	-2,2837	-4,5128	-4,6412	-5,6206	-6,6992	-2,5927
Obs.	18713	4764	4893	47785	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Consultoria	-2,8536**	-4,919**	-4,099*	-4,7657*	1,9185	-4,414***	-1,9333*	-4,7068*	-4,6575**	-5,362**	4,0287	-4,702***
	-0,95367	-2,4386	-2,3725	-2,5748	-2,58	-1,2602	-1,1112	-2,5844	-2,4651	-2,5981	-3,2344	-1,2698
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Passagens e locomoção	-3,75***	-4,0693	-5,1191	-3,0529	-1,806	-4,926***	-4,856***	-5,8687	-5,3756	-4,4195	-2,3024	-6,35***
	-1,4669	-3,7164	-4,0569	-3,8918	-4,0427	-2,0633	-1,7317	-4,7505	-4,6206	-4,8142	-4,7889	-2,4793
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Outros serv. de PF	17,95***	9,906	7,8405	7,4543	42,69**	7,8556	22,50***	13,306	13,131	12,466	56,1***	12,687
	-6,0467	-14,403	-15,293	-16,12	-18,312	-7,3796	-6,9083	-16,726	-17,053	-18,931	-21,976	-7,7933
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Outros serv. de PJ	-124***	-84,9***	-110,1**	-95,1***	-74,894*	-123,8***	-124,1***	-93,32***	-116,5***	-103,3***	-97,05**	-115,54
	-16,126	-32,984	-36,261	-37,356	-44,354	-19,601	-16,859	-35,786	-39,241	-41,156	-50,688	-19,575
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Desp. capital	-78,97***	-17,312	-56,458	-52,956	19,82	-85,926**	-93,852	-36,924	-78,113	-110,82**	-28,859	-94,67***

	-23,462	-40,518	-57,034	-42,076	-44,478	-27,435	-25,543	-45,12	-62,338	-50,284	-55,733	-28,526
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Investimentos	-88,03***	-26,951	-76,708	-79,334*	15,825	-99,72***	-99,04***	-47,54	-97,578	-117,2***	-23,148	-106,0***
Obs.	-23,921	-39,285	(-76,708)	-42,228	-44,832	-27,157	-25,137	-43,354	-61,691	-48,46	-53,782	-27,739
	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Obras e instalações	-38,774**	-5,6495	-46,582	-23,792	26,362	-54,33***	-50,20***	-14,528	-72,578	-48,939	18,764	-62,07***
Obs.	-18,217	-34,882	-47,9	-28,926	-35,691	-21,149	-20,037	-37,824	-52,386	-32,281	-38,872	-22,036
	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Equipamento e mat. perm.	-26,46***	-14,956	-29,248*	-28,38**	4,4058	-31,095*	-29,08***	-19,982	-32,122**	-42,218**	-13,589	-32,27***
Obs.	-7,471	-11,306	(-15,088)	-14,967	-13,405	-8,8265	-7,9485	-13,154	-16,527	-19,522	-17,258	-9,3609
	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Invers. financeiras	1,0862	-3,7717	2,7	0,83127	-3,0275*	1,1692	-0,63285	-4,4546	4,0796*	1,7125	-2,8821*	0,9941
Obs.	-1,0494	-2,3121	-1,9767	-2,4056	-1,7324	-1,2225	-1,2282	-2,5662	-2,2018	-2,8255	-1,7823	-1,4592
	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Amortiz. da dívida	5,8622**	4,561	8,9752**	8,9712	-4,0533	9,171***	5,5312**	8,6268	10,326**	12,284**	-1,8193	9,972***
Obs.	-2,8524	-4,9045	-4,4788	-5,8708	-5,6338	-3,3386	-2,654	-7,1513	-5,3703	-5,9342	-7,0843	-3,6903
	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503

2013 a 2020												
	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Desp. totais	-93,991*	-14,358	-59,665	-84,54	-236,49*	-38,696	-90,89*	-6,2678	-53,64	-129,85	-240,06*	-40,488
	-54,39	-124,3	-123,8	-149,6	-139	-61,75	-52,914	-141,92	-140,7	-181,92	-157,05	-60,77
Obs.	23740	7918	7823	5264	5436	18304	23740	7918	7823	5264	5436	18304
Despesas correntes	-134,7**	-13,02	-90,043	-112,24	-308,7**	-81,243	-146***	-12,332	-87,331	-167,35	-321,39*	-40,488
	-62,502	-137,2	-139,1	-165,89	-159,82	-71,001	-60,387	-156,63	-156,68	-200,47	-177,59	-60,77
Obs.	23741	7919	7821	5265	5437	18304	23741	7919	7821	5265	5437	18304
Despesas c/pessoal	-49,262	6,4065	-27,496	-76,45	-132,49*	-1,2507	-40,132	7,9822	-24,617	-95,711	-163,57*	-5,6472
	-34,845	-75,051	-69,922	-86,571	-86,057	-37,753	-33,954	-90,243	-79,154	-102,94	-97,493	-40,715
Obs.	23733	7918	7822	5262	5432	18301	23733	7918	7822	5262	5432	18301
Juros e enc. da dívida	-4,5139	-13,086	-0,57164	2,6315	-2,7093	-5,2146	-5,8877	-17,464	0,22059	3,0262	0,2629	-7,5869
	-4,962	-11,55	-2,4324	-3,0721	-15,812	-4,6042	-6,8129	-14,711	-2,9621	-3,8239	-22,092	-6,0909
Obs.	11765	4039	3858	2548	2700	9065	11765	4039	3858	2548	2700	9065
Outras desp. correntes	-50,751*	-8,785	-21,005	-0,78231	-120,4*	-29,1	-47,291*	-15,217	-29,689	-35,322	-92,86	-29,829
	-27,385	-60,034	-60,004	-70,733	-70,89	-29,774	-28,205	-68,311	-71,44	-88,421	-83,789	-29,351
Obs.	23713	7905	7816	5260	5429	18284	23713	7905	7816	5260	5429	18284
Material de consumo	-40,76***	-15,609	-21,992	-23,389	-92,1***	-8,2633	-52,69***	-41,294	-49,314*	-47,142	-91,0***	-38,67***
	-9,8382	-21,163	-19,915	-25,183	-27,487	-7,292	-10,468	-28,412	-27,637	-33,625	-32,213	-11,868
Obs.	23185	7814	7735	4999	5333	17852	23185	7814	7735	4999	5333	17852

Material distrib. grat.	-15,0***	-17,9***	-16,68**	-16,04**	-14,2***	-15,80***	-15,15***	-20,76***	-20,52***	-18,87***	-9,8327	-17,08***
	-2,7395	-5,2949	-5,5824	-7,0669	-52.822	-3,343	-2,8699	-6,1789	-7,0534	-7,8757	-7,1239	-3,356
Obs.	20571	6906	6889	4504	4732	15839	20571	6906	6889	4504	4732	15839
Consultoria	-4,5594**	-0,9534	-2,2661	-2,8936	-8,44***	-2,6189	-4,0915**	-0,86995	-1,3415	-5,2526	-7,789**	-1,8724
	-1,9759	-2,7111	-3,6452	-4,2727	-3,5278	-2,2916	-2,0572	-2,8858	-4,0646	-5,0515	-3,4031	-2,6177
Obs.	15711	5353	5257	3426	3571	12140	15711	5353	5257	3426	3571	12140
Passagens e locomoção	-4,763***	17.678	-65.846	-21.076	-11.945	-4,685**	-8,404***	15.198	-13,562**	-45.848	-44.726	-9,491***
	18.288	29.286	45.902	54.155	39.087	21.349	23.789	43.196	59.485	67.814	55.364	27.453
Obs.	15859	5389	5266	3639	3344	12515	15859	5389	5266	3639	3344	12515
Outros serv.PF	12,171**	6,8259	-3,8162	15,701	-19,605*	20,15***	14,16***	8,6451	-3,3679	18,354	-12,031	13,696**
	-5,327	-11,207	-11,056	-13,482	-11,632	-6,4722	-5,8038	-12,574	-12,114	-14,668	-14,435	-6,1754
Obs.	23234	7800	7718	5085	5317	17917	23234	7800	7718	5085	5317	17917
Outros serv.PJ	-10,122	8,1452	5,9628	16,471	-20,973	-5,9087	-5,3814	3,6145	-1,4041	-9,3494	-8,6825	-2,3947
	-11,798	-28,169	-29,858	-36,199	-33,555	-13,97	-13,062	-33,019	-34,931	-46,51	-36,758	-15,787
Obs.	23184	7819	7737	4985	5338	17846	23184	7819	7737	4985	5338	17846
Desp. capital	-46,88***	10,062	-13,488	-21,341	-80,1***	-29,99***	-47,74***	-5,188	-29,632	-38,197	-79,7***	-34,27***
	-12,248	-19,979	-21,071	-22,411	-30,536	-11,931	-12,881	-23,912	-25,04	-27,522	-32,659	-13,853
Obs.	23699	7904	7813	5257	5423	18276	23699	7904	7813	5257	5423	18276
Investimentos	-46,48***	18,587	-9,701	-18,257	-90,1***	-5,1568	-54,44***	-11,042	-30,034	-38,889	-102***	-35,53***

	-12,081	-16,855	-19,578	-21,296	-32,087	-9,3117	-13,053	-22,59	-24,011	-26,76	-33,46	-13,46
Obs.	23685	7897	7812	5255	5419	18266	23685	7897	7812	5255	5419	18266
Obras e instalações	-25,53***	7,6238	3,6682	8,8837	-59,1***	-7,4993	-24,33***	-8,804	-2,0277	-14,724	-56,57**	-11,337
Obs.	-10,034	-14,616	-13,432	-14,713	-24,853	-8,9692	-10,078	-17,65	-16,03	-21,173	-24,779	-10,287
	22497	7536	7449	4907	5229	17268	22497	7536	7449	4907	5229	17268
Equips. e mat. perm.	-20,99***	0,16343	-8,2987	-0,83898	-38,2***	-9,4564*	-25,3***	-4,5574	-25,689*	-15,385	-47,1***	-18,45***
Obs.	-5,2821	-8,1013	-10,73	-7,7342	-9,8456	-5,4714	-6,0672	-9,8429	-14,095	-10,336	-12,089	-7,0442
	23318	7801	7725	5172	5313	18005	23318	7801	7725	5172	5313	18005
Invers. financeiras	12,55***	-3,9492	20,75***	30,37**	2,5773	14,29***	10,744	-7,3933	-3,5367	36,423**	3,3786	14,447
Obs.	-6,1832	-13,14	-7,2911	-15,825	-6,7965	-7,2472	-7,2709	-17,721	-8,0767	-17,13	-7,8053	-9,0319
	2550	867	875	559	523	2027	2550	867	875	559	523	2027
Amortiz. da dívida	-0,19211	0,44027	-4,1016	-2,9069	7,5973	-1,9751	1,6916	-0,19799	-4,8265	-2,6817	8,266	-2,7161
Obs.	-2,4637	-5,8024	-5,518	-6,3604	-6,4495	-2,8626	-2,792	-6,4864	-5,916	-7,4465	-7,1844	-3,1639
	21429	7144	7116	4759	4926	16503	21429	7144	7116	4759	4926	16503

Obs.:  $p < 0,001$  é representado por \*\*\*,  $p < 0,05$  por \*\* e  $p < 0,1$  por \*. Foram utilizados os resultados robustos à heterocedasticidade. Valores em Reais *per capita*.

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos no software econométrico Stata.

**Tabela A.4 - Resultados RDD detalhados para despesas por função**

2005 a 2012

	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Saúde	-69,157*** (14,979)	-88,382*** (32,808)	-50,007* (30,58)	-100,63*** (34,574)	-17,859 (37,408)	-84,017*** (18,936)	-74,972*** (15,873)	-105,57*** (37,066)	-62,646* (36,575)	-113,07*** (39,554)	-21,744 (45,508)	-89,844*** (19,822)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Trabalho	3,9534*** (1,1469)	3,3722 (2,4243)	5,6483** (2,5299)	1,9164 (1,9094)	3,4907 (2,5001)	3,9533*** (1,1835)	4,4119*** (1,2041)	3,2482 (2,8179)	6,5757** (3,1742)	2,4292 (2,2272)	3,5122 (3,0077)	4,6804*** (1,5052)
Obs.	18713	4764	4894	4845	4210	14503	18713	4764	4894	4845	4210	14503
Educação	-80,123*** (17,18)	-100,64*** (37,357)	-102,69*** (37,029)	-108,52*** (40,034)	-22,067 (34,603)	-92,537*** (20,981)	-98,295*** (17,293)	-112,79*** (40,091)	-109,99*** (40,438)	-115,17*** (45,259)	-40,596 (46,006)	-111,11*** (21,427)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Cultura	-1,1686 (2,0452)	-2,8458 (3,9183)	-3,2735 (3,7073)	-2,6716 (4,7093)	6,1539 (5,6636)	-3,0771 (2,1771)	-1,5658 (2,3629)	-4,0932 (5,1675)	-3,9726 (4,0757)	-3,8815 (5,0922)	7,4828 (6,5408)	-3,6939 (2,5073)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Direitos da Cidadania	-0,56265 (0,45364)	0,33825 (0,43579)	0,08204 (0,64917)	-2,4559* (1,4145)	-0,24187 (1,0217)	-0,41962 (0,49233)	-0,67453 (0,52739)	-0,01733 (0,55856)	0,07284 (0,63466)	-2,7525 (1,7217)	-0,13752 (1,055)	-0,86009 (0,61104)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504

Urbanismo	-7,3824 (10,835)	7,7372 (22,971)	-41,539* (25,272)	-29,633 (22,491)	52,461* (31,225)	-25,219** (11,869)	-16,187 (12,72)	-6,8159 (23,904)	-44,986* (26,752)	-29,518 (24,984)	57,389* (34,436)	-32,247*** (12,618)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Habitação	-0,46194 (2,4426)	3,5305 (3,0936)	0,09761 (4,4752)	-5,8713 (6,2539)	2,2206 (6,8108)	-0,92183 (2,6155)	0,93328 (2,3837)	3,1208 (3,6395)	0,80716 (4,8416)	-7,7451 (7,1055)	4,0722 (7,7636)	0,65314 (2,596)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Saneamento	-16,059* (9,8036)	-21,35 (29,018)	-29,395 (34,669)	1,8933 (6,9332)	-5,419 (9,5607)	-17,854 (12,762)	-18,034* (10,61)	-19,458 (27,998)	-32,768 (36,322)	0,25449 (8,5531)	-13,818 (13,493)	-17,544 (12,967)
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Gestão Ambiental	1,6677 (1,8799)	-0,13001 (2,7386)	2,4346 (3,7617)	-2,4064 (3,9199)	7,3948 (5,842)	0,19149 (1,7775)	2,1513 (2,1007)	-0,1536 (3,2545)	2,7028 (4,1213)	-0,37321 (4,9523)	7,7071 (7,0949)	0,65889 (2,1452)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Ciência e Tecnologia	0,38933** (0,18028)	-0,04737 (0,20763)	0,12807 (0,30601)	0,47515 (0,44395)	0,6913 (0,43543)	0,24757 (0,17135)	0,42462** (0,2097)	0,09839 (0,27736)	0,34461 (0,33835)	0,5905 (0,37687)	,95452* (0,59205)	0,26187 (0,17862)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Agricultura	-8,4888* (4,6393)	6,9189 (9,2167)	3,3153 (10,727)	-17,895 (15,924)	-20,682 (13,777)	-14,715** (7,1736)	-25,545*** (6,519)	-5,8744 (12,843)	-18,767 (15,776)	-30,445 (19,904)	-25,395* (15,342)	-24,173 (8,7189)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Organização Agrária	-0,21249 (0,24316)	-0,7538 (0,96552)	-0,09754 (0,20262)	-0,00987 (0,21675)	-0,25636 (0,18377)	-0,207 (0,31748)	-0,2066 (0,16764)	-0,28272 (0,32941)	-0,1414 (0,25044)	0,02393 (0,22758)	-0,22342 (0,17902)	-0,20552 (0,20888)

Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Indústria	-2,2533*	-0,90122	-2,2819	-3,4898	-3,0606	-1,7371	-1,8605*	-1,0513	-2,0534	-0,88753	-2,5622	-1,6547
	(1,4048)	(1,4309)	(3,4291)	(2,8076)	(4,9267)	(1,3957)	(1,1244)	(1,5203)	(3,3638)	(2,9347)	(3,7695)	(1,3354)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Comércio e Serviços	-1,6241	-2,2234	2,7306	-3,8653	-0,56517	-1,4565	-1,2541	-1,1976	3,4716	-5,5717	1,2523	-1,6745
	(1,7122)	(2,461)	(2,7584)	(4,0132)	(5,1249)	(1,6329)	(1,925)	(2,9879)	(3,2171)	(4,9382)	(5,4531)	(2,0708)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Comunicações	-1,5848**	-0,32574	-2,3256	-2,837	-0,23971	-1,9079**	-0,76445	-0,19797	-1,9709	-2,1431	0,63988	-1,5702*
	(0,73135)	(0,81415)	(1,9229)	(2,2295)	(1,0907)	(1,0014)	(0,55505)	(1,0612)	(1,7567)	(1,7482)	(0,8284)	(0,89679)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Energia	-0,17533	-3,9608	1,9922	2,4796	-0,76368	0,02692	-0,83392	-3,8154	1,2622	2,6713	-2,031	-0,78772
	(1,7125)	(6,2506)	(2,3752)	(3,0754)	(3,1461)	(2,1825)	(1,8119)	(6,293)	(2,9419)	(3,2271)	(3,0594)	(2,3515)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Transporte	-9,0268	2,6826	-3,1067	-6,4269	-7,3416	-4,8342	-21,803*	-6,9549	-12,982	-13,023	-14,79	-16,394
	(11,146)	(21,722)	(29,498)	(30,149)	(27,656)	(14,717)	(13,233)	(26,958)	(36,608)	(34,275)	(30,29)	(17,335)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Desporto e Lazer	-8,2234***	-5,6169*	-7,234	-16,706***	11,314*	-10,689***	-8,7488***	-6,2894*	-9,1118*	-17,373***	6,0968	-11,443***
	(2,6643)	(3,3915)	(4,9028)	(6,2815)	(6,7082)	(2,8737)	(2,8144)	(3,6186)	(5,3)	(6,7274)	(8,2575)	(2,9372)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504

Encargos especiais	-4,3056 (4,169)	3,0031 (7,3976)	6,7201 (7,2581)	-0,66982 (11,25)	-9,1724 (10,179)	0,29713 (5,1192)	-2,7473 (4,3651)	2,9258 (8,3581)	6,8717 (8,0351)	3,8311 (11,953)	-12,517 (10,886)	1,1214 (5,2975)
Obs.	18713	4763	4894	4846	4210	14503	18713	4763	4894	4846	4210	14503
Legislativa	-8,6161*** (2,9804)	-6,7733 (7,7689)	-8,8212 (7,6032)	-7,6279 (6,8845)	3,2667 (8,477)	-16,033 (4,2412)	-13,997*** (3,8927)	-14,885* (9,1455)	-10,978 (8,6858)	-21,377** (10,625)	3,4777 (9,6533)	-18,377*** (4,9945)
Obs.	18714	7,7689	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Judiciária	-0,24931 (0,57764)	0,09338 (1,3255)	0,44772 (1,1356)	0,89063 (1,3107)	0,08929 (1,3933)	0,27252 (0,67098)	-1,2659* (0,70993)	-1,3649 (1,7884)	-1,2312 (1,5449)	0,53181 (1,4367)	-0,37803 (1,6568)	-1,2996 (0,8313)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Essencial à Justiça	-0,60213* (0,33539)	-0,12774 (0,71256)	0,35679 (0,78745)	-0,72227 (0,97575)	-1,7487** (0,76021)	-0,23925 (0,41857)	-0,22942 (0,37492)	0,03536 (0,66105)	0,88686 (0,91868)	-1,273 (1,2681)	-1,6255** (0,85539)	0,09907 (0,44359)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Administração	-20,446 (17,68)	-38,524 (37,441)	-9,7603 (39,991)	-3,9277 (43,861)	20,753 (50,863)	-33,135 (22,486)	-30,897 (20,568)	-52,573 (44,302)	-41,062 (52,905)	-47,871 (57,24)	8,1256 (55,642)	-41,781* (26,105)
Obs.	18713	4764	4894	4846	4209	14504	18713	4764	4894	4846	4209	14504
Segurança Pública	-0,62228 (0,91545)	-0,15167 (1,3934)	0,40163 (1,4417)	-0,14288 (1,344)	-2,2555 (3,1066)	0,15797 (0,75175)	-0,49534 (0,95573)	0,47365 (1,7918)	-0,18683 (1,5778)	-0,60551 (1,4463)	-2,0877 (3,4139)	-0,21604 (0,88608)
Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Assistência Social	-4,7678 (3,4136)	-7,2227 (7,5098)	-7,9563 (8,1337)	-6,2946 (9,9125)	1,1863 (12,63)	-7,1118 (4,6336)	-1,6892 (5,2903)	-6,9295 (9,5665)	-6,6412 (10,77)	-5,4826 (11,64)	-1,769 (16,51)	-5,6014 (5,5682)

Obs.	18714	4764	4894	4846	4210	14504	18714	4764	4894	4846	4210	14504
Previdência Social	-8,0351***	-9,8262	-6,8026	-16,306*	8,7932	-12,306***	-7,1204**	-10,139	-11,456	-16,427	12,631	-12,32***
	(3,3676)	(8,245)	(7,054)	(8,8343)	(10,807)	(4,1227)	(3,7401)	(9,6153)	(9,8634)	(10,553)	(12,252)	(4,7149)
Obs.	18713	4764	4894	4845	4210	14503	18713	4764	4894	4845	4210	14503

2013 a 2020

	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Saúde	-12,683	0,77307	-8,5694	7,9732	-48,683	-2,2596	-10,328	6,5288	-18,369	1,9691	-40,489	1,8932
	(14,959)	(36,413)	(42,143)	(37,318)	(42,072)	(20,072)	(16,991)	(47,858)	(52,082)	(48,585)	(53,789)	(24,816)
Obs.	18105	4641	4570	4664	4230	13875	18105	4641	4570	4664	4230	13875
Trabalho	-14,49	0,71436	-13,693	-38,371	-23,822	-14,655	-25,651	-2,0013	-20,643	-51,214	-21,771	-26,33
	(8,0995)	(10,049)	(11,678)	(33,186)	(21,282)	(10,664)	(12,868)	(11,795)	(17,612)	(41,056)	(27,335)	(15,26)
Obs.	3248	838	834	828	748	2500	3248	838	834	828	748	2500
Educação	-49,154***	23,127	-14,731	11,543	-93,18**	-16,932	-51,395***	10,584	-47,358	-21,917	-120,86**	-29,927
	(15,435)	(35,288)	(38,764)	(35,62)	(42,769)	(19,538)	(17,26)	(43,974)	(46,586)	(47,097)	(52,338)	(22,611)
Obs.	18113	4645	4571	4664	4233	13880	18113	4645	4571	4664	4233	13880
Cultura	1,2444	-0,68538	-1,3977	4,206	1,4124	0,90553	1,0003	-1,6397	-2,3339	5,5263	-7,3137	0,71986
	(1,9592)	(5,1182)	(6,1719)	(4,5314)	(3,5304)	(2,8028)	(2,0691)	(5,9358)	(7,1235)	(5,8903)	(4,8191)	(2,8163)
Obs.	16643	4244	4231	4319	3849	12794	16643	4244	4231	4319	3849	12794
Direitos da Cidadania	-1,0229	-14,674	-2,2171	3,5234	9,3288	-3,7146	-2,4684	-21,814	-1,7071	-0,28965	7,7522	-5,5506

	(4,9452)	(17,904)	(6,1813)	(6,6109)	(11,871)	(5,7655)	(5,6897)	(24,558)	(6,7171)	(7,6615)	(13,244)	(6,8144)
Obs.	2204	516	572	604	512	1692	2204	516	572	604	512	1692
Urbanismo	0,2582	33,17	16,815	-15,152	-24,86	11,394	2,0477	26,249	10,628	-19,978	-27,007	10,055
	(10,914)	(19,503)	(23,201)	(24,963)	(29,591)	(12,609)	(11,674)	(26,346)	(26,646)	(28,493)	(32,618)	(13,871)
Obs.	17709	4523	4466	4566	4154	13555	17709	4523	4466	4566	4154	13555
Habitação	-11,922	-26,315	1,2703	-1,3973	-26,277	-8,4191	-11,751	-26,883	8,9013	-4,2495	-28,043	-8,1617
	(10,89)	(36,593)	(18,136)	(11,459)	(16,597)	(12,911)	(11,835)	(42,338)	(25,965)	(14,064)	(18,394)	(14,065)
Obs.	4524	1147	1161	1172	1044	3480	4524	1147	1161	1172	1044	3480
Saneamento	15,565	84,754	-2,2062	-8,4149	-14,961	23,14	21,733	93,126	-3,7017	-6,708	-14,27	31,757
	(17,833)	(66,226)	(12,111)	(11,832)	(15,288)	(21,193)	(22,667)	(71,743)	(15,247)	(15,066)	(16,227)	(28,49)
Obs.	10496	2664	2631	2711	2490	8006	10496	2664	2631	2711	2490	8006
Gestão Ambiental	3,8325*	7,978	1,7786	7,456	-1,6821	6,1803**	3,5664	8,3746	3,8245	7,2314	2,631	6,5529*
	(2,2834)	(5,5635)	(5,2936)	(6,5564)	(6,0995)	(3,1774)	(2,4235)	(6,1887)	(6,8743)	(7,8171)	(7,7783)	(3,659)
Obs.	11955	2908	3026	3150	2871	9084	11955	2908	3026	3150	2871	9084
Ciência e Tecnologia	24,998***	19,997**	17,376	25,768**	22,873**	26,182***	24,113***	29,317**	18,886	29,383**	22,49**	26,235***
	(4,7809)	(10,256)	(14,708)	(11,611)	(11,36)	(8,0061)	(4,7395)	(14,283)	(16,766)	(12,67)	(11,911)	(8,0135)
Obs.	655	159	167	180	149	506	655	159	167	180	149	506
Agricultura	-19,725***	-10,162	-26,395	-14,213	-17,869	-20,199**	-21,862**	-14,297	-27,966	-16,434	-27,569	-21,646
	(6,688)	(11,409)	(18,697)	(17,376)	(24,146)	(9,4725)	(7,1827)	(17,411)	(22,661)	(20,74)	(30,204)	(10,619)
Obs.	16448	4235	4157	4237	3819	12629	16448	4235	4157	4237	3819	12629

Organização Agrária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indústria	-3,3885 (6,4908)	-3,9712 (9,212)	-10,797 (18,733)	-10,531 (10,411)	17,229 (16,32)	-9,4282 (7,2535)	-3,7056 (7,2305)	-7,5197 (11,503)	-6,1679 (21,346)	-14,477 (10,865)	18,657 (20,644)	-9,7573 (8,294)
Obs.	2966	773	752	757	684	2282	2966	773	752	757	684	2282
Comércio e Serviços	2,1287 (3,1373)	1,5805 (8,8089)	-0,16767 (7,2337)	3,794 (7,7314)	12,027 (8,9008)	1,3454 (3,5938)	2,7402 (3,3484)	3,5028 (11,187)	-2,6217 (10,081)	6,2236 (9,9725)	15,788 (10,063)	2,8105 (4,6706)
Obs.	6836	1703	1746	1824	1563	5273	6836	1703	1746	1824	1563	5273
Comunicações	0,46371 (1,0767)	-2,6427 (2,329)	4,8584* (2,7991)	-0,35169 (2,7882)	-3,0401 (3,1533)	1,0217 (1,3712)	2,6746** (1,3671)	-2,0656 (2,4365)	7,7435*** (3,3148)	1,7634 (3,394)	-1,7393 (3,5165)	2,9411* (1,6248)
Obs.	3296	906	832	835	723	2573	3296	906	832	835	723	2573
Energia	15,583 (9,9423)	4,1322 (4,9817)	51,054 (41,889)	5,2087 (4,8953)	5,2461 (7,474)	19,085 (12,75)	21,053 (16,979)	3,7703 (5,5201)	71,923 (62,459)	8,6327 (6,523)	13,704 (9,579)	25,121 (20,863)
Obs.	5636	1421	1407	1464	1344	4292	5636	1421	1407	1464	1344	4292
Transporte	-38,453*** (12,336)	-22,726 (26,135)	-17,155 (26,611)	-26,528 (32,724)	-67,284 (51,183)	-31,297** (15,823)	-47,289*** (13,474)	-36,344 (33,415)	-33,666 (37,191)	-33,268 (42,396)	-93,58 (59,434)	-33,706* (19,269)
Obs.	14132	3676	3573	3579	3304	10828	14132	3676	3573	3579	3304	10828
Desporto e Lazer	-5,6641*** (2,0931)	-1,5566 (4,066)	1,0385 (4,3117)	-2,4364 (4,9471)	-11,126** (5,067)	-0,85317 (2,1014)	-8,0489*** (2,4438)	-8,1583 (5,1479)	-0,75849 (5,1828)	-6,1424 (6,4063)	-12,883** (6,265)	-6,1973** (2,9273)
Obs.	16775	4258	4256	4363	3898	12877	16775	4258	4256	4363	3898	12877

Encargos especiais	-23,627***	-17,601	-17,962	-21,151	-8,1116	-28,016***	-26,898***	-30,947**	-20,183	-23,994*	-7,4683	-30,799***
	(5,7349)	(11,234)	(14,143)	(13,307)	(10,528)	(7,4743)	(6,1512)	(13,911)	(15,304)	(14,542)	(12,401)	(8,2503)
Obs.	14381	3628	3627	3711	3415	10966	14381	3628	3627	3711	3415	10966
Legislativa	-10,134***	-1,2449	-6,5307	-8,3163	-25,064**	-5,8921	-11,01***	-2,3899	-10,017	-11,055	-29,02**	-6,8748
	(3,6169)	(10,099)	(8,9135)	(8,9755)	(11,792)	(4,8907)	(4,1922)	(11,744)	(11,47)	(11,708)	(13,715)	(5,7248)
Obs.	16228	4095	4050	4230	3853	12375	16228	4095	4050	4230	3853	12375
Judiciária	25,531***	59,528	15,084	1,5494	20,148	26,369**	15,487**	62,239	15,739	-3,7886	10,552	18,459**
	(9,7245)	(40,852)	(9,5189)	(7,9834)	(15,693)	(11,695)	(7,6784)	(40,03)	(10,597)	(11,507)	(15,972)	(9,6341)
Obs.	4274	1086	1091	1076	1021	3253	4274	1086	1091	1076	1021	3253
Essencial à Justiça	18,084**	-5,3674	7,4411	1,6795	195,72	5,5557	34,263**	-6,2664	10,023	1,6736	-162,48	10,451**
	(9,3865)	(9,4464)	(11,582)	(10,106)	(176,9)	(4,7222)	(16,659)	(11,242)	(12,904)	(11,855)	(185,82)	(5,4203)
Obs.	1565	382	397	411	375	1190	1565	382	397	411	375	1190
Administração	-22,912	16,243	4,2105	-11,516	-71,758*	2,192	-25,847	15,012	3,1522	-27,484	-137,6***	2,1739
	(16,311)	(47,629)	(39,813)	(37,36)	(41,726)	(21,471)	(17,767)	(50,568)	(43,695)	(46,899)	(58,851)	(22,911)
Obs.	18141	4660	4575	4677	4229	13912	18141	4660	4575	4677	4229	13912
Segurança Pública	-4,5402**	-2,853	-9,3315	-5,5712	-1,1876	-5,4413**	-5,4598***	-1,9563	-9,286	-4,1715	-3,6806	-4,9492
	(2,0165)	(5,6225)	(6,2663)	(5,6157)	(4,2812)	(2,7063)	(2,3003)	(6,8213)	(7,6089)	(7,012)	(4,6829)	(3,2023)
Obs.	7893	1971	1962	2048	1912	5981	6980	1971	1962	2048	1912	5981
Assistência Social	-3,292	-1,2806	-1,0392	2,6291	-15,987*	-0,00964	2,3894	-2,7698	-3,0688	0,7217	-17,887	4,2368

	(4,9034)	(11,081)	(12,023)	(11,226)	(9,5442)	(6,2907)	(6,4532)	(13,986)	(15,369)	(13,809)	(14,029)	(7,9335)
Obs.	18087	4640	4568	4656	4223	13864	18087	4640	4568	4656	4223	13864
Previdência Social	-4,9574	-12,86	-7,5375	-4,2052	-27,331	-6,3523	-0,42684	-14,376	-5,2245	-7,067	-0,24018	-4,5467
	(9,4031)	(23,567)	(23,659)	(26,253)	(29,065)	(12,185)	(11,08)	(30,045)	(32,393)	(33,77)	(42,797)	(15,083)
Obs.	9289	2403	2327	2398	2161	7128	9289	2403	2327	2398	2161	7128

Obs.:  $p < 0,001$  é representado por \*\*\*,  $p < 0,05$  por \*\* e  $p < 0,1$  por \*. Foram utilizados os resultados robustos à heterocedasticidade. Valores em Reais *per capita*. Os resultados com “-” significa que não havia observações suficientes para a análise econométrica.

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos no software econométrico Stata.

## **2. REELEIÇÃO, TRANSFERÊNCIAS ESTRATÉGICAS E FEDERALISMO: Incentivos eleitorais e fluxos de recursos nos municípios brasileiros**

### **2.1 Introdução**

As análises da literatura de ciclos políticos orçamentários vêm dando maior ênfase para a manipulação das despesas públicas com vistas à reeleição, ao passo que as discussões relacionadas a transferências estratégicas têm detido maior enfoque sobre aspectos de alinhamento político-partidário entre prefeitos e atores políticos a nível federal e estadual. Nesse contexto, o presente estudo se propõe a cobrir a lacuna de investigações sobre as transferências politicamente motivadas pela possibilidade ou não de reeleição, a partir da comparação do fluxo de recursos, sobretudo de transferências intergovernamentais, obtidas por prefeitos de primeiro e de segundo mandato em eleições apertadas entre 2005 e 2020.

Assim, o principal problema de pesquisa deste capítulo é: como os incentivos eleitorais influenciaram o recebimento de recursos, especialmente de transferências, nos municípios brasileiros que tiveram eleições disputadas nesse período? A hipótese construída é a de que as transferências intergovernamentais são influenciadas pelo ciclo eleitoral, com prefeitos em primeiro mandato recebendo maiores volumes desses recursos em anos eleitorais, em comparação com prefeitos em segundo mandato, afetando a estabilidade fiscal e a gestão de recursos nos municípios.

O objetivo geral é identificar e analisar o efeito causal do incentivo eleitoral sobre o volume de receitas orçamentárias, com ênfase nas transferências intergovernamentais, no federalismo fiscal brasileiro. De forma específica, o estudo objetiva (i) comparar o fluxo de transferências intergovernamentais recebidas por prefeitos em primeiro e segundo mandato; (ii) investigar a temporalidade do recebimento desses recursos em relação ao ciclo eleitoral; e (iii) examinar a relação entre o fluxo de transferências e os gastos públicos municipais, em anos eleitorais e não eleitorais.

Novamente, utiliza-se o método quase-experimental de regressão descontínua (RDD) de modo a investigar isoladamente o efeito causal do incentivo eleitoral sobre o volume de receitas orçamentárias obtidas (especialmente de transferências) durante o mandato, no contexto do federalismo fiscal brasileiro, limitando a análise a municípios

que tiveram eleições concorridas. Como no capítulo 1, divide-se a análise em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020).

Entre 2005 e 2012, verificou-se inicialmente a maior obtenção de receitas correntes por prefeitos de primeiro mandato com relação aos de segundo durante os anos anteriores às eleições, sobretudo no que se referem às transferências correntes intergovernamentais. No caso das transferências correntes de convênios, essas se concentraram no ano eleitoral municipal e, em menor medida, no ano anterior às eleições.

No segundo período (2013 a 2020), as diferenças de recebimento de recursos em prol dos prefeitos em primeiro termo passaram a se concentrar no ano eleitoral para as transferências correntes intergovernamentais, especialmente as correntes da União, e para as transferências de capitais de convênios, inclusive a dos estados. Ao passo que o total das transferências de capital intergovernamentais foi maior no ano das eleições nacionais (segundo ano do mandato). Tal concentração de receitas de transferências em anos eleitorais para municípios com prefeitos em primeiro mandato também explicaria parte dos maiores gastos nesse período (observados no capítulo anterior), como mera decorrência do fluxo financeiro de liberação de recursos pela União e estados, na atual lógica de funcionamento do federalismo fiscal brasileiro, em que os municípios são altamente dependentes dessas transferências e diante dos incentivos relacionados ao *flypaper effect*.

Frente a esse cenário, os resultados indicam o incremento dos ciclos de fluxos de recursos em face à reeleição nos últimos mandatos do período analisado de municípios com eleições apertadas (2003 a 2020), o que prejudica a estabilidade fiscal dos entes subnacionais e cujas causas se ligam a aspectos do atual funcionamento do federalismo fiscal.

Assim, as intuições do estudo se voltam para o problema do pacto federativo brasileiro: municípios altamente dependentes de transferências de recursos, cujos critérios de distribuição parecem estar cada vez mais motivados por aspectos políticos, gerando problemas de imprevisibilidade à gestão local e de descontinuidade das políticas públicas multinível, tendendo ainda a aprofundar desequilíbrios federativos. No ponto, cabe a reflexão acerca das circunstâncias institucionais que conduziram a essa politização, bem como possíveis formas de propiciar maior previsibilidade e estabilidade aos fluxos de transferências aos entes subnacionais. Possíveis ideias perpassam a instituição de

arcabouço fiscal de médio prazo e de outros mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental de política fiscal, além de medidas que promovam a transparência e acessibilidade da gestão fiscal, de modo a diminuir a assimetria de informação entre incumbentes e eleitores.

A relevância deste estudo reside na sua contribuição para a compreensão dos mecanismos que conduzem à instabilidade fiscal dos entes subnacionais e ao aprofundamento dos desequilíbrios federativos, tanto sob a perspectiva acadêmica quanto pela visão dos formuladores de políticas públicas. Ademais, a pesquisa oferece uma perspectiva crítica sobre a influência política nas transferências fiscais, crucial para a reformulação do pacto federativo brasileiro e para a promoção de uma gestão fiscal mais transparente e previsível.

Este capítulo está estruturado em cinco seções, iniciando com uma revisão da literatura pertinente, seguida pelo contexto institucional, a metodologia empírica, e concluindo com as considerações finais do estudo. Dessa maneira, pretende-se fornecer um panorama abrangente e crítico das implicações dos ciclos políticos orçamentários no federalismo fiscal brasileiro, visando contribuir tanto para o debate acadêmico quanto para o aprimoramento das políticas públicas.

## **2.2 Literatura econômica**

Na presente revisão de literatura, apresentam-se os principais trabalhos e intuições que relacionam ciclos políticos, limites de mandato e federalismo, seguido por um panorama do campo de estudo de federalismo fiscal, captura e *flypaper effect* e das análises de transferências estratégicas.

### **2.2.1 Ciclos políticos, limites de mandatos e federalismo**

A literatura de ciclos políticos foca suas análises em duas principais causas para explicar os padrões cíclicos de receitas e despesas públicas: o calendário eleitoral (*political bussiness models*) e questões partidárias e/ou ideológicas (*partisan cycles models*<sup>56</sup>).

Essa primeira vertente aponta para o maior uso da estratégia de manipulação do orçamento para gerar condições econômicas favoráveis em períodos próximos às

---

<sup>56</sup> Alesina (1987), Alesina e Roubini (1992), Alesina, Roubini e Cohen (1997), Beck (1982), Hibbs Jr. (1977) e Sheffrin (1989).

eleições por parte de incumbentes em primeiro mandato, sob a intuição de que valeria a pena aumentar receitas e gastos de maior visibilidade e maior preferência dos eleitores para conseguir sinalizar competência para reeleição, mesmo assumindo o sacrifício de lidar com os efeitos fiscais dessa estratégia no segundo mandato. Tanto essa parcela da literatura quanto a de limites de mandatos<sup>57</sup> – que investiga as diferenças de incentivos entre governantes que podem ou não se reeleger – estabelecem maior foco sobre o comportamento das despesas. Ainda assim, existe razoável histórico de análises que investigam os ciclos políticos especificamente em receitas públicas.

O artigo seminal de Rogoff e Sibert (1988) já previa o incentivo de redução de receitas de impostos em períodos eleitorais para sinalizar habilidade de “fazer mais com menos”, em modelo não reputacional de informação assimétrica. Evidências empíricas corroboraram essas previsões teóricas para os Estados Unidos e outros países democráticos. Analisando estados americanos entre 1950 e 1986, Peltzman (1992) identificou que governantes que não podiam se reeleger aumentavam mais impostos durante seu mandato, desviando-se da preferência dos eleitores como “*fiscal conservatives*”. Praticamente no mesmo período, Besley e Case (1995) encontraram resultado análogo, de que prefeitos que não podem se reeleger aumentam mais impostos, por possuírem menos incentivos para agir de acordo com as preferências dos eleitores, o que também é verificado nos Estados Unidos por Alt, Mesquita e Rose (2011) e em outros países democráticos por Johnson e Crain (2004).

Ocorre que em países federalistas, como o Brasil, o financiamento dos bens e serviços públicos locais é fortemente realizado pelos entes centrais, o que relativiza a noção do seu custo, por ter menor contribuição direta dos eleitores locais para o seu provimento. Trata-se de um fenômeno do tipo “carona” (*free riding*), explicitado por Jones, Meloni e Tommasi (2012), que gera tendência de expansão de gastos, sustentados pela demanda cada vez maior de expansão das transferências intergovernamentais. Trata-se do que a literatura econômica<sup>58</sup> denominou de *flypaper effect*, situação em que há maior sensibilidade dos gastos públicos a aumentos de transferências governamentais do que a aumentos da renda local.

---

<sup>57</sup> Nogare e Ricciuti (2011), Nakaguma e Brender (2006) e Klein e Sakurai (2015).

<sup>58</sup> Gramlich e Galper (1973) e Gramlich (1977) identificaram que a elasticidade do gasto público de governos locais era maior com incrementos de transferências *lump sum* do que aquela relacionada a aumentos na renda local. Vide ainda, para o Brasil, Mattos et al. (2011).

Essa hipótese foi confirmada na prática de diversos países federalistas. Veiga e Veiga (2007) identificaram esse padrão em municípios portugueses entre 1979 e 2001, com maiores transferências em anos eleitorais, sendo que quanto maior esse volume, maiores os gastos no respectivo ano. Esse padrão seria intensificado na ausência de regras fiscais, segundo intuições da pesquisa de Grembi, Nannicini e Troiano (2016) em municípios italianos.

Por adotar um dos mais complexos modelos federalistas, o Brasil não escapou desses incentivos, os quais foram modelados inicialmente por Ferreira e Bugarin (2005, 2007). Incorporando essa lógica ao modelo de Rogoff (1990), os autores encontraram que a habilidade de obter mais receitas de transferências intergovernamentais pode desempenhar papel forte o suficiente para impedir que ciclos político-orçamentários conduzam à escolha do político mais competente. Nessa lógica, eleger um governante incompetente mas politicamente alinhado – de modo a receber mais transferências – garantiria maior acesso a recursos, bens e serviços públicos do que escolher um candidato competente, mas não alinhado, influenciando assim o fluxo de recursos intergovernamentais de acordo com o calendário eleitoral.

Nesse caminho, a relação entre aumento de receitas e despesas municipais foi investigada por Sakurai (2013), por meio de painel entre os anos de 1989 e 2005. Três constatações são de especial importância para a presente análise. A primeira é a que o aumento das transferências de fato se reverte em aumentos de gastos públicos, sobretudo de investimentos. Segundo, evidenciou-se a existência do *flypaper effect*, em virtude da grande responsabilidade das prefeituras na provisão de bens e serviços públicos locais, combinada com a sua grande dependência de recursos federais e a limitada base tributária própria de municípios, sobretudo os de pequeno porte<sup>59</sup>. Enfim, a relação entre transferências e gastos locais é maior em anos eleitorais, ou seja, eleições de fato incentivam maior reversão de transferências em despesas públicas para maximizar suas chances de reeleição. Do conjunto das conclusões, extrai-se que ciclos políticos de transferências imprimem maior tendência de ocorrência desses ciclos também nos gastos públicos.

---

<sup>59</sup> “Esse resultado parece ser reforçado quando se considera que aproximadamente 70% dos municípios brasileiros têm uma população inferior a 20 mil habitantes, ou seja, municípios pequenos e com uma base tributária própria limitada, em que as transferências representam a única fonte estável de recursos.” (Sakurai, 2013, p. 328).

Há diversas evidências empíricas para o Brasil dessa previsão de manipulação de receitas e transferências municipais. Em painel dos estados entre 1986 e 2002 e 1989 a 2004, as análises de Nakaguma e Brender (2006, 2010) verificaram a ocorrência de ciclos políticos orçamentários nas receitas públicas para sinalização de competência, com reduções de receitas tributárias e aumento das transferências (principalmente correntes) próximo às eleições. Tais manipulações seriam recompensadas por eleitores, sobretudo os de estados com menos transparência, sendo que os autores concluem que “a avaliação da competência com base na eficiência arrecadatória é mais objetiva do que a mesma avaliação baseada no montante de recursos despendidos” (Nakaguma e Brender, 2010, p. 22). Ou seja, ratifica-se a intuição teórica de que o prefeito consegue mais votos ao obter mais receitas para o município do que gastando mais.

Esse padrão de que os eleitores premiam maiores fluxos de transferências, apesar de punirem aumentos de taxações arcadas diretamente por eles, também foi identificado nas eleições de 2000 por Mendes e Rocha (2004) e por Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005) e entre 1989 e 2005 por Sakurai e Menezes-Filho (2011). Enquanto isso, Orair, Gouvêa e Leal (2014)<sup>60</sup> e Marciniuk e Bugarin (2019)<sup>61</sup> verificaram picos bianuais de transferências (no ano das eleições municipais e das nacionais/estaduais), indo ao encontro dos resultados de Ferreira e Bugarin (2007).

Registre-se que, em estudo mais recente, Gralack, Gerigk e Ribeiro (2021) passaram a identificar, em municípios grandes (acima de 500 mil habitantes) entre 2005 e 2016, ciclos com aumento de recebimentos de recursos em períodos próximos às eleições, não só de transferências de convênios de capital da União mas também de receitas tributárias, tendo impacto positivo sobre o nível de investimento local. Isso porque entes subnacionais com maior porte e estrutura teriam maior capacidade institucional para explorar sua base tributária própria, além de outras receitas correntes, como as patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços.

Por outro lado, os incumbentes com incentivos eleitorais podem despender maior esforço para obter mais transferências, tanto as discricionárias (mais sujeitas a nuances político-partidárias) quanto as obrigatórias. Entre essas transferências correntes, encontra-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é exemplo claro de como atores políticos locais podem atuar para maximizar transferências para seus municípios

---

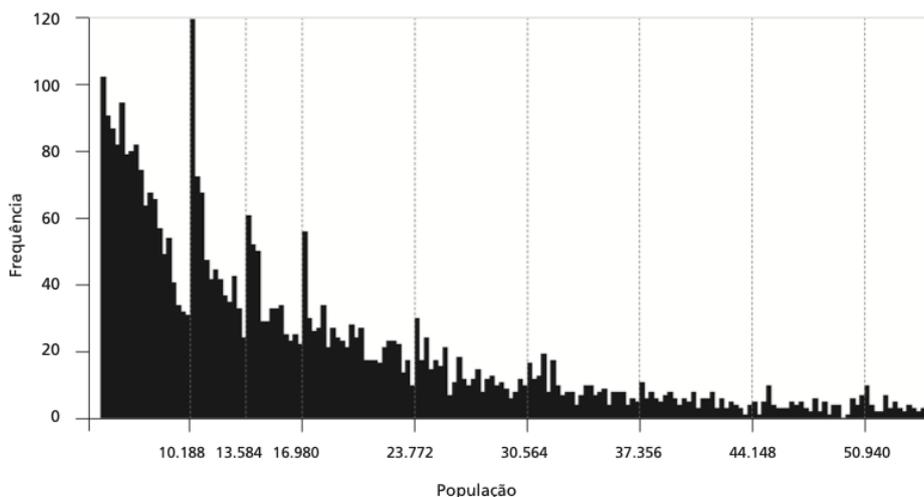
<sup>60</sup> Entre 2002 e 2011.

<sup>61</sup> Entre 2001 e 2012.

mesmo no caso daquelas obrigatórias com critérios exógenos, a depender dos seus incentivos a se esforçarem nesse sentido (como o incentivo eleitoral).

De fato, Apesar de os critérios de distribuição do FPM serem definidos legalmente, há evidências empíricas de manipulação das estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para enquadramento em faixas superiores àquelas que representariam a efetiva população do município. Monastério (2013) identificou esses indícios de manipulação ao aplicar o teste de McCrary (2008) com RDD, enquanto Silva (2016) o fez por meio da Lei de Newcomb-Benford. Essa distorção teria ocorrido no Censo de 2010<sup>62</sup>, em outros censos e contagens populacionais, com tendência de agravamento da situação ao longo do período analisado, conforme se verifica a partir do aumento da população logo após os cortes populacionais, no histograma do Censo 2010 apresentado por Monastério (2013). Na figura abaixo, os pontos de corte populacional de referência para o FPM estão apresentados no eixo horizontal<sup>63</sup>.

**Figura 2.1** - Histograma da população do Censo Demográfico 2010: primeira divulgação



Fonte: Monastério (2013, p.12) a partir de dados do IBGE (2011).

Essa manipulação decorre do fato de que municípios “prejudicados”, que ficam pouco abaixo dos cortes (sobretudo nos três primeiros) têm incentivo de fazerem recursos administrativos<sup>64</sup>, sob o argumento de que as estimativas do IBGE estariam

<sup>62</sup> “No Censo Demográfico 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estimou-se que 192 municípios dos 3.565 examinados foram mal classificados, gerando-se distorção anual da ordem de mais de R\$ 200 milhões no ano.” (Monastério, 2013, p. 5).

<sup>63</sup> Vale notar que mesmo em países com regras de transferências rigidamente institucionalizadas como o Japão, há, segundo Tamura (2010), evidência de viés partidário na nas transferência intergovernamentais.

<sup>64</sup> Esses recursos são protocolados tanto no próprio IBGE, que estima a população, quanto no Tribunal de Contas da União, que calculam os coeficientes do FPM a partir das estimações do IBGE, conforme se

subdimensionadas, levando ao aumento das populações estimadas após os recursos<sup>65</sup>. Essa situação se agrava ainda mais com o forte processo de judicialização que se observa no tema, com recorrentes intervenções do Supremo Tribunal Federal (STF), que concede liminares para adiar adequações dos repasses à população estimada pelo IBGE, prejudicando todos os demais municípios<sup>66</sup>. Além disso, grupos beneficiados – em geral, os que se encontram na primeira faixa de até 10 mil habitantes – atuam para postergar quedas de arrecadação<sup>67</sup> e para bloquear reformas que reduziriam as distorções, como a troca das faixas populacionais por uma regra progressiva e proporcional de repasse<sup>68</sup>. Trata-se de algumas entre as várias vias de atuação existente para aqueles prefeitos mais empenhados obterem mais recursos, inclusive aqueles que pretendem se reeleger.

Assim, esses maiores fluxos de recursos, relacionados ao esforço e habilidade do prefeito em obtê-los, contribuiriam, inclusive, para melhores resultados fiscais em anos eleitorais. Nesse caminho, Fiirst *et al.* (2019) identificaram em municípios paranaenses de 2013 a 2016 maior desempenho financeiro em anos eleitorais, o que permitiria ao gestor usar essa sobra como uma das fontes de recursos para cobrir aberturas de créditos adicionais, tendo maior margem para aumentar despesas próximo às eleições, sem comprometer os resultados fiscais do ente. Essa tendência foi corroborada por Rocha, Araújo e Brunozi Jr. (2021), com evidências de melhor situação fiscal em anos eleitorais e subsequente queda no ano posterior ao pleito.

Diante do exposto, é possível observar que o incentivo eleitoral combinado com contexto federativo conduziria à tendência de maiores ciclicidades no fluxo de recursos dos entes subnacionais e, conseqüentemente, de gastos públicos. A partir daí, mostra-se oportuna a investigação sobre onde a literatura identifica as raízes de comportamentos oportunistas de captura e de politização dentro do conjunto de instituições e incentivos desenhados pelo federalismo fiscal brasileiro.

---

verifica da seguinte notícia: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/entes-municipais-contestam-calculos-do-fundo-de-participacao-dos-municipios.htm>. Acesso em 26/10/2023.

<sup>65</sup> “Após o levantamento do IBGE, os municípios usualmente recorrem para que suas populações sejam ‘puxadas para cima’, subindo um degrau nas faixas de distribuição” (Rocha, Mendes e Lisboa, 2023, p. 3).

<sup>66</sup> Rocha (2013) e Rocha, Mendes e Lisboa (2023).

<sup>67</sup> Em 2023, foi aprovada a Lei Complementar nº 198/2023, que cria regra de transição de dez anos para que municípios se enquadrem em índices de distribuição de recursos do FPM, como se verifica da notícia disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/976206-lei-cria-regra-de-transicao-para-evitar-queda-brusca-em-repasses-do-fundo-de-participacao-dos-municipios/>. Acesso em 26/10/2023.

<sup>68</sup> Rocha, Mendes e Lisboa (2023).

## 2.2.2 Federalismo fiscal e captura

A literatura de federalismo fiscal defende a existência de transferências intergovernamentais para internalizar externalidades relacionadas à dissociação entre o pagamento dos custos de bens públicos e o usufruto dos seus benefícios<sup>69</sup>. É o caso da educação, em que os benefícios sociais se revertem em aumento do capital humano do país como um todo e não só da localidade, tendendo à subprovisão desse bem público. Destarte, as equalizações fiscais por meio de transferências deveriam se ater a esses casos, de preferência, com transferências do tipo *matching grants* (vinculadas), de modo a reduzir o custo médio de sua provisão por economias de escala e, ao mesmo tempo, não estimular estratégias de carona entre os entes subnacionais. Dessa forma, seria possível manter a capacidade de gestão e investimento de cada ente e o seu interesse em explorar suas próprias bases tributárias<sup>70</sup>.

Nesse contexto, a politização dos critérios de distribuição de transferências intergovernamentais implicaria riscos à responsabilidade fiscal dos entes subnacionais:

Uma das formas mais comuns pela qual os incentivos à responsabilidade fiscal são afetados é a utilização da influência política como critério para a distribuição de transferências intergovernamentais. Ela fornece incentivos contraproducentes aos entes federados, uma vez que estes podem optar pela via da pressão política para o aumento de transferências, ao invés de, por exemplo, se esforçar para elaborar bons projetos que as justifiquem. (Mendes, Miranda, Cosio, 2008, p. 15-16)

Nesse sentido, Inman (2004) modelou o denominado “jogo do déficit”, no qual o ente subnacional escolhe entre ser responsável fiscalmente ou gerar déficits, sendo sucedido pela escolha do governo central se eleva ou não as transferências federativas como mecanismo de socorro (*bailout*). No caso, mostra-se estratégico para o primeiro fazer política irresponsável e ser resgatado pelo segundo, que seria impelido a fazê-lo por pressões políticas e sociais. Já na hipótese de ausência de flexibilidade política no influxo dessas transferências, o governo central se isentaria do ônus do resgate, gerando incentivos para que o ente subnacional adotasse uma gestão responsável. Portanto, conclui-se que o aumento da politização no critério de distribuição de transferências eleva incentivos ao descontrole das contas subnacionais.

A partir da contextualização da literatura de finanças públicas ao Brasil, Mendes (2005) deteve seu foco sobre a captura das transferências por grupos de interesse

---

<sup>69</sup> Wildasin (1988) e Oates (1972).

<sup>70</sup> Mendes, Miranda e Cosio (2008).

(políticos locais e burocratas). Segundo essa literatura, a captura no fenômeno do *flypaper effect* é causada por quatro fatores: ilusão fiscal, assimetria no poder de barganha entre políticos e eleitores, pobreza local e sobrefinanciamento.

Strumpf (1998) descreveu a situação de ilusão fiscal, na qual os eleitores só conseguem observar o total de recursos arrecadados (ou transferidos), sem distinguir entre a quantidade de bens e serviços públicos que se revertem em benefício da sociedade (G) e aqueles que se destinam à extração de benefícios privados pelos governantes (D). Quanto maior essa miopia, maior a capacidade de o incumbente obter retorno eleitoral aumentando transferências, ainda que não revertidas em melhoria do bem-estar social dos eleitores, em clara estratégia de *rent seeking*. Já Wyckoff (1988) abordava o mesmo problema sob as lentes da assimetria de poder de barganha entre políticos e eleitores. No caso, incrementos nas transferências reduziriam o poder de barganha dos eleitores, visto que esses não poderiam mudar para outra cidade levando esses recursos; ao passo que aumentos de renda privada tributada pelo governo elevariam seu poder de barganha, diante da mobilidade desses recursos para outras localidades, o que conteria incentivos à extração de benefícios privados. Com menor poder de barganha, eleitores não teriam escolha senão apoiar nas urnas aqueles candidatos com maior habilidade de receberem transferências para maximizar G.

A pobreza também aumentaria o risco de captura, ao reduzir ainda mais a informação compreensível ao eleitor médio, para seu adequado exercício de *accountability* eleitoral<sup>71</sup>, e ao aumentar a probabilidade desses eleitores não conseguirem incorrer nos custos de organização para fazer *lobby* contra captura<sup>72</sup>. Por outro lado, os critérios de alocação de transferências intergovernamentais entre os entes subnacionais poderiam conter tamanhas complexidades técnicas que os deixassem sujeitos a interferências políticas, gerando desequilíbrios e privilégios entre municípios por motivações políticas<sup>73</sup>. O sobrefinanciamento de alguns entes conduziria a gastos com baixo custo-benefício e maior *rent seeking*<sup>74</sup>.

Para o Brasil, Mendes (2005) verificou que a elasticidade dos gastos com legislativo – *proxy* para captura – era maior em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do que a relacionada com o Imposto de Circulação de Mercadorias e

---

<sup>71</sup> Bardhan (2000).

<sup>72</sup> Reinikka e Svensson (2004).

<sup>73</sup> Inman e Rubinfeld (1996).

<sup>74</sup> Shah (1994).

sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), o que se coaduna com as previsões teóricas. Enquanto o FPM é uma transferência com critérios pré-estabelecidos a nível nacional que não dependem diretamente da performance econômica dos eleitores (em clara situação de ilusão fiscal e baixo poder de barganha do eleitor), o ICMS constitui imposto coletado pelos estados que deriva do nível de atividade econômica privada e, por isso, pode ser “deslocado” para outros entes como decorrência do poder de barganha do eleitor, submetido a menor grau de ilusão fiscal. Além disso, municípios com menores índices de condições de vida (*Life Conditions Index* – LCI) e os que recebem recursos adicionais de *royalties* (sobrefinanciamento) apresentaram maior grau de captura.

Assim, o autor chama atenção para a importância (i) de evitar sobrefinanciamento dos entes subnacionais; (ii) de aumentar a capacidade técnica de arrecadação de impostos locais; (iii) de promover ações que capacitem as administrações e população locais, com conhecimento, habilidades e capacidade de organização para se oporem à captura dos recursos públicos; e (iv) de considerar cuidadosamente incentivos de captura e politização ao desenhar políticas públicas multinível e esquemas para seu financiamento, sobretudo na definição de critérios de alocação de recursos intergovernamentais. E é justamente nesse aspecto dos critérios de distribuição das transferências que recai o enfoque da literatura de transferências estratégicas.

### **2.2.3 Transferências estratégicas**

Ferreira e Bugarin (2005, 2007) e Alt e Lassen (2006) abriram espaço para estudos sobre os determinantes da alocação estratégica de transferências pelos governos centrais nos ciclos políticos locais. Nessa literatura, investigam-se, em maior medida, as motivações político-partidárias que explicam o fluxo desproporcional dessas transferências entre diferentes municípios, como a ideologia política<sup>75</sup> e o alinhamento dos prefeitos com atores políticos federais e estaduais, como com o Presidente da República e com o governador do respectivo estado<sup>76</sup>, com parlamentares federais<sup>77</sup> ou

---

<sup>75</sup> Cox e McCubbins (1986), Bugarin e Marciniuk (2017).

<sup>76</sup> Ferreira e Bugarin (2005, 2007), Wright (1974), Kraemer (1997), Ansolabehere e Snyder (2006), Popov (2004), Larcinese, Rizzo e Testa (2006), Khemani (2007), Veiga e Pinho (2007), Rumi (2008), Arulampalam *et al.* (2009), Duchateau e Aguirre (2010), Jarocinska (2010), Berry, Burden e Howell (2010), Brollo e Nannicini (2011), Lema e Streb (2013), Aidt e Shvets (2012), Sakurai e Theodoro (2013), Meireles (2019), Sollé-Ollé e Sorribas-Navarro (2008), Schneider, Wech e Wrede (2022), Boffa *et al.* (2023) e Lira (2023).

<sup>77</sup> Rozevitch e Weiss (1993) para Israel; Grossman (1994) para os EUA; Porto e Sanguinetti (2001) para a Argentina; Veiga e Pinho (2007) para Portugal. Para o Brasil, Duchateau e Aguirre (2010) analisam o

com ministros das pastas responsáveis pelas transferências<sup>78</sup>. Parte-se da hipótese de que prefeitos com alinhamento partidário e ideológico são favorecidos no recebimento dos recursos, fortalecendo laços e suporte político já existentes com “*core voters*”<sup>79</sup>, o que é confirmado na prática, apesar de ter sido verificada a “*strategic partisan transfer hypothesis*” (SPTH), primeiramente evidenciada em Bugarin e Marciniuk (2017) para o Brasil e confirmada em Garofalo (2019) para os EUA, tática mais refinada em federações com três níveis de governo, de maiores transferências federais para municípios com prefeitos alinhados ao Presidente e não alinhados ao governador. Ainda para o caso do Brasil, Dantas e Gadelha (2022) desagregam os municípios brasileiros de acordo com faixas populacionais, e encontram evidência favorável para a hipótese (SPTH) testada para municípios de até 500 mil habitantes, que correspondem à maior parte dos municípios brasileiros, especialmente aqueles mais dependentes de transferências intergovernamentais. Ademais, Stucket e Bugarin (2022) também confirmaram para os municípios do Sul e Sudeste entre 2013 e 2019 que prefeitos alinhados ao presidente recebem mais transferências voluntárias federais, mas apenas no caso em que o governador não seja também alinhado ao presidente.

Em geral, essas análises detêm seu foco sobre as transferências discricionárias, tanto as alocadas pelo executivo quanto as derivadas de emendas parlamentares<sup>80</sup>, mas estudos recentes também têm identificado esse fenômeno em transferências obrigatórias – como as do Sistema Único de Saúde (SUS), cujos resultados foram obtidos com RDD por Lira (2023) e Orellano e Tellini (2022) –, o que aponta para uma maior tendência de politização dessa distribuição, alastrando-se pelos mais diferentes tipos de repasses.

Confirmando os achados acima descritos para o Brasil, Brollo e Nannicini (2011) se valeram de análise de RDD para eleições apertadas de 1999 a 2010, que prefeitos alinhados ao Presidente recebem cerca de 40% a mais de transferências discricionárias em infraestrutura em anos anteriores às eleições (nos dois últimos anos do mandato), com maior efeito no caso daqueles em primeiro mandato. Finalmente, Bugarin

---

alinhamento com senadores, Turgeon e Cavalcante (2014) encontram que estados sobrerrepresentados recebem mais transferências do que os estados sub-representados no Senado. Cite-se também Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020), Cate (2021), Mattos, Politi e Morata (2020).

<sup>78</sup> Henrique e Batista (2020).

<sup>79</sup> Cox e McCubbins (1986) argumentam que atores políticos de governos centrais seriam avessos ao risco e prefeririam transferir recursos para eleitorados que já lhe davam consistente suporte nas urnas. Em contraposição, Lindbeck e Weibull (1987) defendem que candidatos enviarão transferências para regiões com maior número de eleitores indecisos.

<sup>80</sup> Schneider e Bugarin (2019) identificaram, por meio da aplicação da técnica de RDD, que municípios que mais rapidamente implementaram as urnas eletrônicas, receberam mais emendas parlamentares.

e Ferreira (2021) desenvolve um modelo teórico de economia política que explica a otimalidade do ponto de vista do governo federal do uso das transferências partidárias.

A análise do incentivo eleitoral sobre o fluxo de receitas e transferências federativas aprofunda a trilha aberta pela literatura para investigação da politização e captura desses recursos por comportamentos oportunistas, que tendem a prejudicar a estabilidade fiscal dos entes subnacionais e a distorcer incentivos à condução de uma gestão responsável e alinhada às preferências dos eleitores na maximização da provisão de bens, serviços e políticas públicas contínuas e de qualidade.

Por essa razão, o presente capítulo busca expandir essa análise, de modo a investigar se há diferenças entre primeiro e segundo mandatos nos fluxos de recursos de transferências intergovernamentais de diversos tipos (apesar de não distinguir entre obrigatórias e voluntárias, o faz para aquelas correntes ou de capital e de convênios), bem como outras receitas municipais, como receitas correntes e operações de crédito. Dessa forma, será possível traçar cenário mais amplo e sistêmico da experiência brasileira com a reeleição no contexto federativo, observando-se a evolução dessas estratégias de obtenção de recursos no decorrer do tempo.

Não abarcamos no estudo a questão das transferências partidárias porque essa análise em RDD, tal como a realizada por Brollo e Nannicini (2011), envolveria a obtenção de dados adicionais sobre número de candidatos à prefeito, seu partido e coligação, os quais exigiriam esforços adicionais de extração e tratamento de dados inviáveis diante do tempo de conclusão da pesquisa. Contudo, nossas análises abrem espaço para investigações futuras combinando limites de mandatos e transferências partidárias estratégicas.

## **2.3 Contexto institucional**

A presente seção apresenta aspectos institucionais brasileiros relevantes para as análises realizadas nesse capítulo, relacionadas ao federalismo, ao processo eleitoral e a regras de final de mandato.

### **2.3.1 Federalismo, receitas municipais e transferências intergovernamentais**

A concentração das competências nos municípios é um processo que tem se intensificado no decorrer do tempo, razão por que o prefeito cada vez mais é visto como maior responsável pela performance governamental percebida pela população. Isso

porque, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), houve a transferência de relevantes competências aos governos municipais, sobretudo de provisão de serviços públicos de interesse local. Desde então, inúmeros projetos de lei são aprovados no Congresso Nacional, definindo novas atribuições e custos aos entes subnacionais sem a devida avaliação de impacto econômico-financeiro sobre esses entes, e sem planejamento<sup>81</sup> e previsão das respectivas compensações<sup>82</sup>, o que geralmente produz imbrólios federativos, que elevam sobremaneira os custos de transação envolvidos<sup>83</sup>.

Do mesmo modo, assimetrias de informação e de capacidade de organização entre os entes geram uma série de desequilíbrios e sobrecargas aos entes com menor institucionalidade durante a regulamentação, gestão e execução de políticas públicas multinível (em comissões tripartite, por exemplo), impondo-lhes obrigações desproporcionais, diante da sua insuficiente capacidade de se posicionar claramente no debate e apresentar dados que suportem suas posições<sup>84</sup>. Somam-se a isso as obrigações decorrentes de decisões do STF<sup>85</sup> e de outras instâncias judiciais, no contexto da judicialização das políticas públicas<sup>86</sup>.

Por outro lado, o federalismo fiscal brasileiro também é caracterizado pela grande centralização de arrecadação tributária na União<sup>87</sup>, restando pequena parcela de

---

<sup>81</sup> “Atualmente, o país não possui uma estratégia a longo prazo dos recursos necessários, prazos e prioridades de retomada das obras ou mesmo um panorama das obras que serão desmobilizadas, ou seja, não serão concluídas.” (CNM, 2023, p. 35)

“Como pode ser observado na distribuição por Unidades Federativas, acerca das moradias danificadas e destruídas nos últimos dez anos, os Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais lideram o ranking no país, o que reforça a importância em fortalecer um planejamento integrado intergovernamental mais ágil, a fim de reduzir esses números nos próximos anos.” (CNM, 2023, p. 36)

<sup>82</sup> Cite-se como exemplo, a Lei nº 14.434/2022, que instituiu o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira, com impacto estimado em R\$ 10,5 bilhões; bem como a Medida Provisória nº 1.174/2023, a qual cria o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica com custo de aproximadamente R\$ 10,7 bilhões.

<sup>83</sup> Como os casos relacionados à Lei Kandir (LC nº 87/1996) e, mais recentemente, à Emenda Constitucional nº 123/2023.

<sup>84</sup> Mello, Gomide, Silva, Leopoldi (2023). CNM (2023), p. 20, 31, 37.

<sup>85</sup> Por exemplo, a obrigatoriedade do poder público de garantir vagas em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 5 anos, com impacto total de R\$ 111 bilhões/ano.

<sup>86</sup> Bucci (1997), Barroso (2013).

<sup>87</sup> A União é responsável, entre outros tributos, por arrecadar o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que constituem as maiores parcelas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Já os estados arrecadam o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o ICMS, parte dos quais é transferida aos respectivos municípios.

tributos de arrecadação local<sup>88</sup> e de outras receitas próprias<sup>89</sup>. Nesse cenário, o município é altamente dependente de transferências intergovernamentais, que representam entre 50 e 80% da participação média das transferências sobre a receita total dos municípios, a depender do seu tamanho<sup>90</sup>.

Essas transferências se dividem em obrigatórias (com previsão constitucional ou legal e critérios pré-estabelecidos) e discricionárias (decorrentes de convênios<sup>91</sup>, consórcios<sup>92</sup> e emendas parlamentares), sendo que a dinâmica dessa última modalidade é muito dependente de alianças político-partidárias com atores a nível federal e estadual, sobretudo aquelas realizadas por meio de convênios, conforme explicitado na seção anterior. A tabela B.2 do apêndice B apresenta a classificação das transferências conforme consolidada por Marciniuk e Bugarin (2017). Contudo, não é somente nas transferências discricionárias que se têm observado o aumento da politização dessa alocação entre entes, expandindo-se a capacidade de atores políticos envolvidos manipularem dados e informações para melhor enquadramento nos critérios legais pré-estabelecidos das transferências obrigatórias, como no caso do FPM exposto na seção anterior.

Nos últimos anos, mudanças institucionais relevantes que afetaram a lógica e o fluxo dessa distribuição de recursos para municípios podem também ajudar a explicar essa maior tendência de politização dos critérios de distribuição de recursos.

Em primeiro lugar, a proibição do financiamento privado de campanha pelo STF em 2015 afetou o funcionamento do fluxo financeiro para eleições, aumentando o incentivo do uso do orçamento por motivações eleitorais pelos incumbentes, inclusive o das transferências intergovernamentais, uma vez que o fluxo de recursos privados para

---

<sup>88</sup> A arrecadação própria dos municípios limita-se ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), ao Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza (ISSQN) e ao Imposto Territorial Rural (ITR) – que pode ser fiscalizado e cobrado pela União, desde que fique essa com 50% do valor arrecadado –, além de outras taxas e contribuições locais e cobrança da dívida ativa com juros e multa.

<sup>89</sup> Entre as receitas correntes incluem-se as receitas de contribuição, patrimoniais, agropecuárias e de serviços; enquanto, as receitas de capital são compostas pelas receitas de operações de crédito, pela alienação de bens e pela amortização de empréstimos. No apêndice, a tabela B.1 apresenta cada item das receitas de acordo com a classificação por natureza de receita.

<sup>90</sup> Segundo dados da CNM (2023). Quanto menor seu porte, maior a dependência de transferências.

<sup>91</sup> Convênios constituem meio de cooperação entre entes subnacionais para execução de ações de interesses recíprocos, sujeitos a formalização de contratos e prestação de contas. São regulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria MPOG/MF/CGU nº 424/2016.

<sup>92</sup> São pessoas jurídicas de direito público ou privado formadas por entes federados para cooperação federativa, podendo firmar convênios, contratos e acordos, receber auxílios, contribuições e subvenções, arrecadar tarifas, ser contratado por dispensa de licitação para prestação de serviço, uso de outorga e bens públicos pelos entes consorciados. Se participar a União e o município, o respectivo estado também tem que participar. Regulam-se pela Lei nº 11.107/2005.

tanto foi interrompido. Assim, essas mudanças pressionam pela ampliação da fatia das transferências intergovernamentais distribuída por critérios eleitorais.

Segundo, desde a EC nº 86/2015 tem se robustecido o processo de proeminência do Poder Legislativo sobre o orçamento<sup>93</sup>, com parcela cada vez maior dos recursos federais discricionários passando a ser alocada por parlamentares<sup>94</sup>, a partir de critérios político-partidários, o que muda o perfil e o tempo das transferências. Emerge um perfil de distribuição marcado por maior particularismo, fragmentação e dispersão, com emendas “destinadas às bases eleitorais dos parlamentares e sem maior aderência a políticas estruturantes do governo federal (...) [e] sem aderência a critérios mais amplos de planejamento” (Faria, 2023, p. 31).

Como exemplo, citem-se a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, a impossibilidade de alteração das programações e dos beneficiários indicados pelos parlamentares, as regras de execução igualitária das emendas impositivas, a proeminência do relator-geral na alocação das emendas “RP-9” e a criação da modalidade das transferências especiais, que buscou contornar a burocracia e demora da liberação de recursos de convênios a partir da transferência direta para a conta de estados e municípios indicados pelos parlamentares. Essas mudanças também afetam o financiamento e, conseqüentemente, o funcionamento das políticas públicas intergovernamentais, prejudicando sua continuidade e previsibilidade diante da inconstância desses recursos de vigência anual<sup>95</sup>:

Entretanto, a atribuição de recursos por meio de emendas parlamentares levanta preocupações entre os gestores municipais. Isso se deve à natureza

---

<sup>93</sup> Faria (2022). “Referidas alterações foram gestadas, primeiramente, em sede infraconstitucional, por meio de dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias, complementadas e entrelaçadas com regras das leis orçamentárias anuais. Ademais, decorreram de um processo de mudança incremental, em que as regras foram sendo sedimentadas na legislação ordinária, para depois alcançarem assento constitucional, sacramentando-as com maior estabilidade” (Faria, 2023, p. 29).

<sup>94</sup> As emendas parlamentares encontram-se classificadas dentro da rubrica “outras transferências”, podendo ser tanto correntes quanto de capital, a depender da sua destinação.

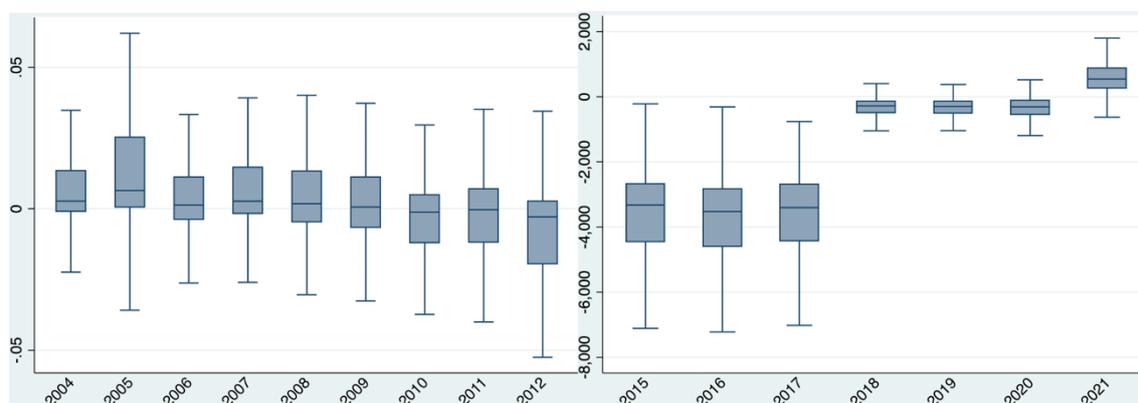
<sup>95</sup> “As “Outras Transferências Correntes”, que incluem o pagamento de emendas parlamentares aos Municípios (detalhamento na página 14), apresentou uma queda de 12,8% no período. A avaliação por tamanho do Município, contudo, indica uma considerável diferença. A redução para as pequenas cidades foi de 24,1%, enquanto para as cidades mais populosas o recuo foi de 6,4%. Somente em relação às emendas federais, considerando a amostra, no ano de 2022 apenas 105 cidades (sendo 98 de pequeno porte) ficaram sem receber pagamento de emendas no primeiro semestre, enquanto em 2023 esse quantitativo se elevou para 1.804 (dos quais 1.683 em cidades pequenas). A não liberação dos recursos de emendas contribuem, por certo, para a piora da arrecadação dos Municípios, em especial das cidades de pequeno porte (...) A redução agregada de R\$ 7,6 bilhões nas emendas corresponde a 58% do total reportado de redução nas “outras transferências correntes” e “transferências de capital” O pagamento de emendas destinadas à saúde caiu 73% no primeiro semestre (aproximadamente R\$ 7,8 bilhões), queda mais acentuada do que o total de emendas pagas (58%)” (CNM, 2023, p. 9).

temporária deste recurso, que possui vigência restrita ao ano de 2023. Essa circunstância exige um planejamento cuidadoso por parte dos Municípios para garantir a continuidade e a eficácia dos serviços, dentro das limitações temporais estabelecidas. (CNM, 2023, p. 25)

Registre-se, afinal, que as eleições de 2016 e 2020 foram marcadas por contextos políticos econômicos e institucionais atípicos. Enquanto as eleições municipais de 2016 foram precedidas pelo impeachment da Presidenta da República e crise econômica e fiscal relacionada a esse contexto político, os pleitos de 2020 ocorreram durante uma das fases mais graves da Pandemia de Covid-19. Todos esses fenômenos afetaram os fluxos de recursos percebidos pelos municípios (bem como seus gastos), tanto aqueles com prefeitos em primeiro mandato quanto os com incumbentes em segundo termo.

A título informativo, confira-se, na figura 2.2, o histograma do resultado primário dos municípios, obtido de 2004 a 2012 do Finbra e de 2015 a 2021 do Siconfi (não havendo essas informações consolidadas para os anos de 2013 e 2014). Observa-se profunda deterioração do resultado primário entre 2015 e 2017.

**Figura 2.2** – Evolução do resultado primário dos municípios



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtido de 2004 a 2012 do Finbra-STN e de 2015 a 2021 do Siconfi-STN (não havendo essas informações consolidadas para os anos de 2013 e 2014).

Todos esses fatores institucionais contribuem de alguma forma para a politização dos critérios de distribuição dos recursos intergovernamentais.

### 2.3.2 Eleições e regras de final de mandato

Conforme apresentado na seção 1.3, não houve alterações significativas nas regras de limites de mandatos durante o período analisado desde a instituição da EC nº 19/1997, destacando-se as regulações da Lei Eleitoral e da LRF sobre o tema.

Acerca do fluxo de recursos intergovernamentais em período de eleições, a Lei Eleitoral previu a proibição do recebimento de transferências voluntárias nos três meses

antes das eleições<sup>96</sup>. Os incentivos ao uso desses repasses para fins eleitorais são tão fortes que, nas eleições de 2022, editaram-se norma da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), excepcionando o cumprimento desse dispositivo transferências classificadas como “doação de bens, valores ou benefícios”<sup>97</sup>. Dessa forma, entre 01/07/2022 e 08/09/2022 (dentro do período de três meses anteriores às eleições), já havia sido transferido R\$ 1.617.746.806,50 de emendas parlamentares da modalidade transferências especiais, além de terem sido enviadas 2.598 transferências voluntárias, somando o total de R\$ 1.804.112.921,61<sup>98</sup>.

Já a LRF definiu e fixou regras e condições para transferências voluntárias<sup>99</sup>. Acerca das regras de final de mandato relacionadas a recebimento de recursos, proibiu-se a obtenção de empréstimos nos últimos 120 dias do ano eleitoral<sup>100</sup>; e a realização de operação de crédito por antecipação de receitas orçamentárias no último ano do mandato<sup>101</sup>. A LRF também estabeleceu uma série de indicadores fiscais (de resultado primário, por exemplo) e limitadores de endividamento durante todo o mandato, com vistas a alinhar os incentivos dos governantes com os princípios da condução responsável das contas públicas.

---

<sup>96</sup> “Art. 73 (...) VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;”

<sup>97</sup> Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022: “Art. 81-A A doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública a entidades privadas e públicas, durante todo o ano, e desde que com encargo para o donatário, não se configura em descumprimento do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”

<sup>98</sup> Dados do processo de Representação do Tribunal de Contas da União (TCU - TC 014.415/2022-4). Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/014.415%252F2022-4/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>.

Acesso em 02/11/2023.

<sup>99</sup> A LRF define transferências voluntárias (art. 25) como quaisquer entregas de recursos correntes e de capital a outro ente da federação, para fins de cooperação, auxílio ou assistência financeiras, que não decorram de determinação constitucional e legal ou que não sejam destinados ao SUS. Para receber os recursos, fixam-se como condições (i) a existência de dotação específica no orçamento do ente transferidor; (ii) a impossibilidade de serem destinados para pagamento de pessoal; e (iii) a comprovação de que o beneficiário está em dia no pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, tendo prestado contas anteriormente, de que cumpre mínimos constitucionais de educação e saúde, observa limites da LRF e de que há previsão orçamentária de contrapartida. É vedado o uso desses recursos para finalidade diferente da pactuada. Além disso, há várias punições ao descumprimento de regras e limites da LRF que preveem a suspensão das transferências voluntárias, exceto aquelas destinadas a educação saúde e assistência.

<sup>100</sup> O art. 31, §3º, da LRF também estabelece aplicação imediata das punições acima quando for ultrapassado o limite de endividamento no primeiro quadrimestre do último ano do mandato.

<sup>101</sup> Art. 38, IV, “b)”, da LRF.

## 2.4. Análise empírica

Nesta seção, apresentam-se os dados utilizados nas análises, a estratégia empírica e suas justificativas, bem como os resultados alcançados e breves reflexões acerca do atual modelo de federalismo fiscal e das regras fiscais relacionadas.

### 2.4.1 Descrição da base de dados

Novamente, o estudo abarca quatro mandatos municipais (2005 a 2008, 2009 a 2012, 2013 a 2020), diante das explicações e detalhamentos constantes da seção 1.4.1. Os dados eleitorais, fiscais e socioeconômicos foram obtidos das mesmas fontes descritas na referida seção, exceto pelas variáveis de receitas, que apesar de também extraídas das declarações de contas anuais, decorrem de diferentes abas do Finbra para 2005 a 2012<sup>102</sup> e anexos do Siconfi para 2013 a 2020<sup>103</sup>. A tabela de estatísticas descritivas consta da tabela B.3 do apêndice B.

Tais variáveis são igualmente analisadas em termos reais *per capita* e deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) na base de 2021. As rubricas fiscais selecionadas para análise são as que evidenciam maior probabilidade de manipulação segundo a literatura ou as que se ligam a algum tipo de restrição de obtenção de receitas em final de mandato da LRF e da Lei Eleitoral<sup>104</sup>. Destaca-se que os subgrupos de transferências analisados não distinguem entre transferências voluntárias ou obrigatórias, por fugir ao escopo deste estudo. Esclarece-se também que todas as variáveis de receita analisadas constam de seus valores líquidos, já abatidas as respectivas deduções conforme tabela B.1 do apêndice B.

---

<sup>102</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2003/26>. Acesso em: 20/05/2023. Nas planilhas em *Access*, os dados foram extraídos das abas “Receita Consulta”. Ressalta-se que, a despeito de serem as únicas disponíveis, as informações fiscais dos municípios até 2013 eram enviadas em formulários em papel e disquetes e consolidadas pelo Tesouro Nacional. Além disso, não havia padronização dos planos de contas, sendo que cada Tribunal de Contas subnacional possuía um sistema de coleta de dados diferente. Esses dois aspectos aumentam a probabilidade de erros de preenchimento e diminuem a confiabilidade dos dados. Daí pode decorrer o motivo do baixo número de observações de transferências de capital no primeiro período, porquanto poderia advir desse problema de preenchimento eventuais falhas na classificação entre correntes e de capital, por exemplo.

<sup>103</sup> Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em 20/05/2023. As informações sobre despesas e receitas municipais foram obtidas especificamente nos anexos I-C (Receitas Orçamentárias).

<sup>104</sup> As receitas de transferências intergovernamentais e de convênios relacionam-se à vedação da Lei Eleitoral de recebimento de transferências voluntárias também nos últimos três meses, enquanto as receitas de operações de crédito ligam-se às restrições relacionadas a empréstimos da LRF.

## 2.4.2 Estratégia empírica

Assim como no capítulo 1, utiliza-se a técnica de regressão descontínua (RDD) para analisar o efeito causal isolado dos incentivos eleitorais em diferentes rubricas de receitas entre 2005 e 2020, dividindo as análises para os períodos de 2005 a 2012 e 2013 a 2020, conforme justificativas e detalhamentos constantes da seção 1.4.2. Os testes da estratégia de identificação e seus resultados são os mesmos procedidos nas análises anteriores, com idênticas variáveis socioeconômicas, políticas e fiscais, razão por que não serão repetidos nessa seção.

## 2.4.3 Resultados

Consoante técnica adotada no capítulo anterior, a variável idade do prefeito foi incorporada às regressões como controle, por ser a única que apresentou efeitos significantes no teste de covariadas, conforme resultados da tabela 1.3.

Repisa-se que os valores dos coeficientes, atualizados a preços em reais *per capita* de 2021, significam a diferença na média de recebimento de receitas de prefeitos de primeiro e segundo mandato próximo ao corte, obtidas a partir das regressões locais de ambos os lados. Dessa forma, quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições recebem mais receitas do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária, com maiores recursos obtidos por esses prefeitos de segundo mandato com relação aos de primeiro.

As análises relativas às receitas por natureza de receita encontram-se consolidadas na tabela 2.1, fornecendo *insights* sobre os diferentes fluxos de recursos entre municípios em primeiro e segundo termo. Os resultados detalhados encontram-se na tabela B.4 do apêndice B<sup>105</sup>.

**Tabela 2.1** – Regressões descontínuas para receitas por natureza

Colunas	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Receitas por natureza	2005 a 2012						2013 a 2020					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Receitas Correntes	-359	-343	-334			-450						

<sup>105</sup> Destaca-se que os coeficientes das tabelas detalhadas no apêndice possuem mesmo sinal e próximo grau de magnitude, o que reforça a robustez dos resultados de RDD.



alinhamento partidário<sup>106</sup> mas também em virtude de incentivos relacionados à reeleição: em geral, os prefeitos de primeiro mandato recebem mais recursos do que os de segundo mandato<sup>107</sup>. Esse resultado corrobora aquele inicialmente identificado por Brollo e Nannicini (2011), de que prefeitos que não se deparam com limites de mandatos recebem mais transferências voluntárias, expandindo esse espectro para as transferências intergovernamentais como um todo e não somente as mediadas por convênios, além de também receberem mais receitas correntes no período inicial. Ou seja, em um contexto de *flypaper effect*, compensa para o incumbente em primeiro termo se esforçar na obtenção de mais recursos, sobretudo de transferências, para maximizar suas chances de reeleição.

Esse maior esforço pode se materializar de diversas formas: (i) na obtenção de mais transferências voluntárias de convênios, consórcios públicos e/ou emendas parlamentares; (ii) na resolução de eventuais problemas envolvendo bloqueios e atrasos de repasses (inclusive de transferências obrigatórias); (iii) na definição de níveis de atribuições e repasses de políticas públicas multinível, com melhor provisão de informações importantes para elevar o critério de repasse de recursos para os municípios (ex.: número de crianças matriculadas, demanda local por atendimentos médicos e de assistência social); e (iv) no questionamento judicial de decisões federativas (que impactem as atribuições dos entes sem a devida equalização fiscal, por exemplo) e de punições que bloqueiem o fluxo de transferências.

Por exemplo, prefeitos em primeiro mandato que venceram em pleitos concorridos podem se dedicar mais no questionamento administrativo e judicial dos critérios de distribuição do FPM<sup>108</sup>, conforme contexto evidenciado por Rocha, Mendes e Lisboa (2023). Pode haver também maior esforço de interlocução com a União e provisão de informações para que essa maximize a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR), sem que o ônus político recaia sobre a prefeitura. Outra hipótese de maximização de receitas é o esforço de comprovação de requisitos legais para

---

<sup>106</sup> Como identificado por Ferreira e Bugarin (2005, 2007), Brollo e Nannicini (2011), Bugarin, Marciniuk e Ferreira (2020) e Bugarin e Ferreira (2021) para as transferências voluntárias.

<sup>107</sup> Exceto pelas transferências de capital via convênios de estados no ano seguinte à reeleição, o que inclusive poderia decorrer da mera continuidade do fluxo de recursos obtido pelo esforço do candidato à reeleição que saiu vitorioso nas urnas.

<sup>108</sup> O mesmo se aplica para o repasse do FPE. Contudo, como se constata dos resultados, a diferença é significativa para transferências correntes dos estados só no primeiro período em anos anteriores às eleições, evidenciando que essas estratégias a nível estadual podem não estar compensando muito, talvez porque a cesta de impostos do FPE é composta por tributos que conferem maior poder de barganha ao eleitor, como o ICMS, ou porque pode envolver maiores custos de transação e riscos reputacionais.

recebimento de maior montante possível de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais (como a compensação financeira pela exploração mineral - CFEM, royalties, participações especiais, fundo especial do petróleo), bem como de gestão administrativa de eventuais atrasos e bloqueios. O mesmo vale para obtenção de maior fluxo de recursos fundo a fundo do SUS (conforme resultados de Orellano e Tellini (2022) e de Lira (2023)) e de outros fundos<sup>109</sup> e compensações por desonerações<sup>110</sup>, com maior envolvimento e participação nas arenas de discussão intergovernamentais para definição de termos de acordo que favoreçam ao máximo o seu município. Enfim, também pode haver maior dedicação na obtenção de transferências de instituições privadas.

Em segundo lugar, identificou-se maior fluxo de recursos para governantes com incentivos eleitorais diluídos em anos anteriores às eleições no primeiro período, passando para uma concentração dessa diferença no ano eleitoral no segundo período, especificamente nas transferências correntes intergovernamentais, sobretudo as da União, que inclui entre outras rubricas<sup>111</sup> transferências a consórcios públicos e emendas parlamentares. Esse resultado aponta para um incremento dos ciclos orçamentários em face à reeleição nos últimos mandatos, indicando um aumento da politização de critérios de distribuição no fluxo de liberação desses recursos, que prejudica a previsibilidade da gestão fiscal dos municípios com prefeitos em primeiro termo. A figura 2.3 evidencia tais discontinuidades:

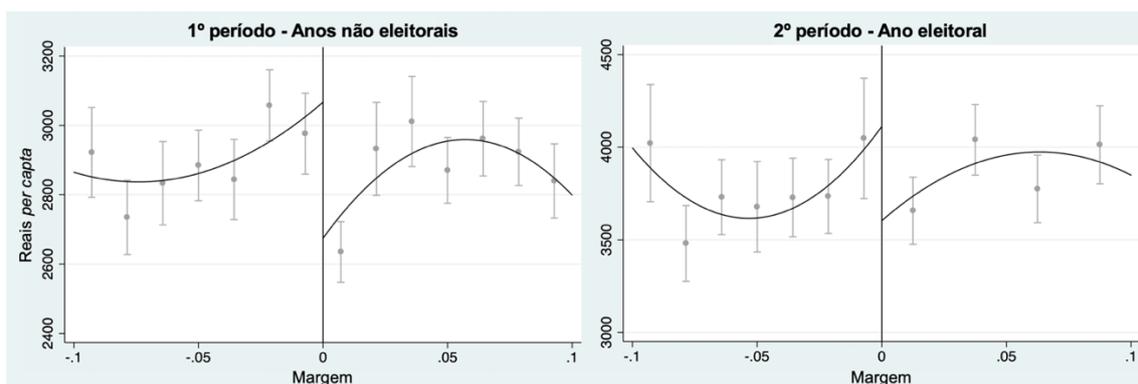
---

<sup>109</sup> Cite-se o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

<sup>110</sup> Por exemplo, os valores recebidos como compensação das desonerações da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996)

<sup>111</sup> As transferências correntes da União a Municípios são compostas por repartição de receitas constitucionais (FPM, ITR, Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro - IOF-Ouro), compensações pela exploração de recursos naturais (royalties, participações especiais e CFEM), transferências de diversos programas nacionais fundo a fundo (SUS, FNAS, FNDE), compensações de desoneração do ICMS, transferências a consórcios públicos e outras transferências correntes, conforme tabela B.1 do apêndice.

**Figura 2.3** - RDD sobre receitas intergovernamentais



Fonte: elaboração própria. Utiliza-se o método de seleção ótima de *bins* (`binselect(espr)`) e intervalo de confiança de 90%.

Terceiro, observa-se no primeiro período maior habilidade dos prefeitos de primeiro mandato para aumentar não só transferências, mas as receitas correntes como um todo, que incluem impostos, taxas, contribuições, receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. Ou seja, poderia haver inicialmente maior esforço dos prefeitos de primeiro termo que venceram em eleições apertadas em arrecadar mais tributos, em explorar mais os patrimônios do município<sup>112</sup>, em impulsionar atividades econômicas locais que geram receitas públicas e/ou cobrar mais multas, juros, indenizações, restituições e créditos de dívida ativa.

Contudo, os resultados não significantes do segundo período indicam que essa estratégia deixou de ser oportuna para tais incumbentes no decorrer do tempo, o que poderia decorrer dos incentivos relacionados ao *flypaper effect*, de que custos diretos aos eleitores via tributação são punidos nas urnas, mesmo que revertidos em gastos locais, sendo preferidos aumentos de receitas via transferências. Além disso, o financiamento de bens públicos por tributos locais aumentaria o poder de barganha dos eleitores, diminuindo espaço para *rent seeking* em comparação com o financiamento por transferências. Nesse contexto, o aumento do esforço de obtenção de receitas próprias parece ter sido deixado de lado, em prol da estratégia de maximização das transferências.

Um quarto ponto é o de que as transferências de capital intergovernamentais são maiores no ano das eleições nacionais (segundo ano de mandato) enquanto as de convênio dessa natureza concentram-se no próprio ano eleitoral, sobretudo aquelas advindas dos estados, padrão também observado nas receitas correntes de convênios do primeiro

<sup>112</sup> Poder-se-ia explorar mais receitas imobiliárias, de valores mobiliários, e de concessões e permissões.

período só que com ligeira antecipação. Nesse contexto, é possível interpretar que, no âmbito de eleições apertadas, as liberações de convênios (correntes e de capital) funcionam mais na lógica das eleições municipais enquanto as demais transferências de capital<sup>113</sup> giram em torno da agenda e dos interesses das eleições nacionais e estaduais, sobretudo no segundo período, o que pode decorrer do aumento do controle do Legislativo sobre a alocação das transferências intergovernamentais. Esse resultado também se encontra em linha com o identificado por Brollo e Nannicini (2011) no sentido de maior esforço do prefeito de primeiro mandato para obtenção de transferência de infraestrutura em períodos próximos às eleições. Ademais, explica o resultado encontrado em Marciniuk e Bugarin (2019) que evidenciam melhor desempenho fiscal de municípios com prefeitos em primeiro mandato que concorrem à reeleição.

Quinto, a análise conjunta desses resultados com os do capítulo anterior permite evidenciar o *flypaper effect* na prática, corroborando resultados de Sakurai (2013). Isso porque a tendência de sazonalização do recebimento de transferências é acompanhada pelo mesmo padrão nos gastos públicos, sobretudo nas despesas com pessoal, nas outras despesas correntes e nos investimentos, em especial, nos gastos com educação, esporte e lazer. Sob a ótica da análise de Mendes (2005), de uso dos gastos com legislativo como *proxy* para captura, haveria evidências de incremento do *rent seeking* do primeiro período para o segundo, diante do aumento dos gastos com legislativo (e, analogamente, com administração) no ano eleitoral por prefeitos de primeiro mandato no contexto de eleições apertadas, resultado que se encontra em consonância com previsões teóricas desse autor, de que o incremento de transferências diminui o poder de barganha dos eleitores e eleva a ilusão fiscal, deixando o município mais vulnerável à captura.

Por fim, a concentração de maiores transferências em anos eleitorais em municípios com prefeitos de primeiro mandato também poderia indicar a redução da efetividade das regras de final de mandato de transferências voluntárias em coibir o uso oportunista desses repasses para objetivos eleitorais, conforme as intuições de Grembi, Nannicini e Troiano (2016). No ponto, destaca-se que a proibição de transferências voluntárias se restringe aos três meses anteriores ao pleito (julho a outubro), sendo permitidas transferências em todos os demais períodos do ano eleitoral, o que pode

---

<sup>113</sup> Transferências para gastos de capital da União e dos Estados (ao SUS, a programas de educação, a consórcios públicos e outros), além de transferências de instituições privadas, do exterior, de pessoas e de outras instituições públicas, conforme tabela B.1 do apêndice.

explicar o maior fluxo de transferências correntes intergovernamentais e de convênios em anos eleitorais no segundo período para prefeitos de primeiro mandato. Quanto às limitações de endividamento, não há evidências contra a efetividade das regras relativas a operações de crédito, por não haver resultados significantes.

#### 2.4.4 Reflexões sobre federalismo fiscal

Os resultados acima apresentados merecem melhor reflexão sobre o contexto federativo brasileiro, porquanto revelam dissincronias no atual modelo de federalismo fiscal. A evidência de evolução do padrão de receitas (e despesas) no sentido da sua maior concentração nos anos eleitorais em municípios com prefeitos em primeiro mandato tenderia a agravar os desequilíbrios federativos ínsitos ao sistema vigente.

Diante da alta dependência de transferências intergovernamentais por parte dos municípios<sup>114</sup>, a maior sazonalização de repasses de recursos – cada vez mais motivadas por critérios político-eleitorais – diminui a previsibilidade da gestão local e prejudica a continuidade das políticas públicas em andamento (em especial, as de educação, desporto e lazer, segundo os resultados do capítulo anterior).

Nesse contexto, uma habilidade desejável para os governantes municipais que pretendem se reeleger seria a de obtenção de maiores montantes de recursos de transferências, podendo inclusive preponderar sobre a competência fiscal, conforme previsto por Ferreira e Bugarin (2005) e Mendes e Rocha (2004). Prova disso é que o aumento de receitas é recompensado nas urnas a nível subnacional<sup>115</sup>, estratégia que fica mais visível para o eleitor se levada a cabo no próprio ano eleitoral, podendo assim aumentar gastos de preferência da população sem necessariamente incorrer em déficits ou descumprir regras de final de mandato. Ou seja, sinaliza-se tanto competência, no sentido de Rogoff (maiores gastos) quanto responsabilidade fiscal, como evidenciado por Rocha, Araújo e Brunozi Jr. (2021)<sup>116</sup>, às custas de um sistema federativo incoerente que, na lógica da tragédia dos comuns e do problema do carona, gera aumento consistente de gastos públicos a nível subnacional, com recorrentes socorros financeiros pela União (seja pelas vias ordinárias, seja pelo STF<sup>117</sup>).

---

<sup>114</sup> 80% das receitas primárias de municípios pequenos e 51% em municípios médios e grandes, segundo dados da CNM (2023, p. 8).

<sup>115</sup> Nakaguma e Brender (2006, 2010), Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005), Mendes (2004) e Marciniuk e Bugarin (2019).

<sup>116</sup> Dessa forma, agrada-se tanto agradando eleitores do tipo “*fiscal liberals*” e quanto os “*fiscal conservatives*”.

<sup>117</sup> Echeverria e Ribeiro (2018).

Por outro lado, essa situação também aprofunda desequilíbrios federativos ao levar a fluxos diferenciados de recursos entre governos de primeiro e segundo mandato, fazendo com que o funcionamento da gestão municipal e a execução das políticas e serviços públicos locais fiquem ao sabor dos momentos políticos em que se encontra o município. No ponto, cabe a reflexão acerca das circunstâncias institucionais que conduziram a essa politização, bem como possíveis formas de propiciar maior previsibilidade e estabilidade aos fluxos de transferências aos entes subnacionais.

O incremento da participação do Legislativo na alocação de recursos discricionários em transferências intergovernamentais (emendas parlamentares alocadas na rubrica outras transferências correntes ou de capital<sup>118</sup>) gera desafios para a gestão local, por se tratar de recursos de vigência anual e sem sistemática que propicie a continuidade de fluxo de recursos para determinadas políticas públicas escolhidas pelos parlamentares, além de envolver entraves políticos e burocráticos para sua liberação. Assim, soluções perpassam o estabelecimento de mecanismos que confirmam maior previsibilidade e estabilidade das transferências e clareza sobre as escolhas sociais feitas pelos parlamentares.

Por outro lado, também há a necessidade de aprimoramento dos mecanismos intergovernamentais de cooperação para que haja adequada equalização entre receitas e obrigações em formato que minimize os custos de transação envolvidos nessa coordenação. No modelo atual, legislações federais criam obrigações para entes subnacionais sem a devida análise de impacto orçamentário-financeiro e a previsão de formatos de financiamento que garantam fluxos contínuos e suficientes de recursos para fazer frente às novas atribuições impostas. Esse cenário penaliza em maior medida municípios pequenos com baixa capacidade institucional, que não possuem estrutura adequada para se posicionar nesses processos de decisão e expor esse aumento de sazonalidade dos fluxos financeiros. Além disso, a simplificação dos critérios de distribuição poderia diminuir os riscos de *rent seeking* e desigualdade de distribuição, porquanto, conforme Mendes (2005), quanto mais complexos os critérios técnicos mais as transferências ficam vulneráveis a captura por grupos de interesse organizados e privilegiados.

---

<sup>118</sup> Em 2022, o montante dessas emendas já alcança R\$13,24 bilhões entre os R\$79,5 bilhões de outras transferências correntes, segundo dados da CNM (2023, p. 8).

Nesse sentido, o conjunto de propostas relacionadas ao marco orçamentário de médio prazo (MTEF), instituto positivado no art. 165, §§ 12 e 14, da CF/1988, constituem medidas que poderiam contribuir para essa questão federativa. O primeiro passo – marco fiscal de médio prazo – já está valendo para a União (art. 11, § 5º, II e VI, da LC nº 200/2023), endereçando o problema da estabilidade e continuidade das políticas públicas e ações governamentais por meio do exercício de projeções para os principais agregados fiscais e a estimação do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, conferindo um horizonte plurianual ao planejamento fiscal e orçamentário. Apesar de aplicável a nível federal, o § 6º desse dispositivo possibilita que estados e municípios também adotem essas práticas, o que permitiria a obtenção de informações cruciais para demanda de recursos junto a entes centrais e participação na definição da distribuição desses recursos.

Por fim, medidas que promovam a transparência e acessibilidade da gestão fiscal também são importantes para diminuir a assimetria de informação entre incumbentes e eleitores, elevando o poder de barganha desse último e reduzindo a ilusão fiscal, bem como barreiras relacionadas à pobreza e à complexidade técnica dos critérios de distribuição de transferências.

## **2.5 Conclusões**

O ineditismo e o enfoque sistêmico das análises realizadas permitiram melhor compreensão acerca dos institutos da reeleição no contexto federativo brasileiro. Para tanto, procedeu-se à avaliação comparativa do comportamento fiscal de prefeitos de primeiro e segundo mandatos em eleições apertadas entre 2005 e 2020 com o uso de técnica quase-experimental (RDD).

O cenário traçado pelos resultados aponta para uma tendência de incremento da sazonalidade dos ciclos políticos orçamentários, com maior concentração de receitas nos anos eleitorais em municípios com prefeitos em primeiro termo que enfrentaram eleições concorridas, sobretudo em transferências intergovernamentais e de convênios.

Esse processo, em conjunto com os resultados do capítulo 1, lança intuições sobre possíveis causas relacionadas ao atual contexto de desequilíbrios federativos. Diante da grande dependência municipal de transferências de recursos, o aprofundamento de ciclos orçamentários por motivações políticas prejudica a adequada gestão local, causando imprevisibilidades e descontinuidades das políticas públicas multinível.

Por outro lado, as diferenças identificadas no recebimento de recursos entre primeiro e segundo mandatos tende a aprofundar desequilíbrios federativos entre municípios. Alterações institucionais relacionadas à maior previsibilidade e estabilidade das transferências decorrentes de emendas parlamentares, a mecanismos de cooperação intergovernamental, ao MTEF e à transparência fiscal são caminhos que podem contribuir para melhor estrutura de financiamento das políticas públicas, ao evitar descontinuidades que prejudicam a provisão de bens, serviços e políticas públicas a nível local.

Diante do exposto, o presente estudo, por meio de abordagem metodológica rigorosa e robusta, enriquece o debate acadêmico ao iluminar a intersecção entre ciclos políticos orçamentários e federalismo fiscal brasileiro, destacando como a reeleição pode influenciar a distribuição de transferências intergovernamentais e a obtenção de receitas próprias.

Em termos de políticas públicas, as descobertas ressaltam a importância da transparência e da governança na alocação de transferências, sugerindo reformas para garantir a previsibilidade fiscal e a estabilidade a longo prazo dos municípios. As implicações sugerem a necessidade de revisitar o pacto federativo e promover uma distribuição de recursos menos politizada e mais equitativa, contribuindo para a sustentabilidade fiscal e o desenvolvimento equilibrado. Este trabalho fornece, portanto, valiosas percepções para reformas políticas e uma base para futuras investigações acadêmicas sobre a gestão fiscal e os ciclos políticos no Brasil.

Outrossim, abre-se espaço para estudos futuros evoluírem no entendimento sobre o impacto do incentivo eleitoral no comportamento fiscal tanto em análises mais generalizadas, ampliando o escopo de análise para contextos com eleições decididas por ampla margem de votos, quanto para investigações mais segmentadas, explorando diferenças de porte do município, região, nível de desenvolvimento, alinhamento político-partidário, entre outras possibilidades.

## 2.6 Apêndice B

**Tabela B.1** – Classificação das receitas por natureza de receita e esclarecimentos

Receitas por natureza de receita (Portaria Interministerial 163/2001)	Variáveis de análise
1. Receitas correntes	Receitas correntes (Receitas correntes – Deduções receitas correntes)
1.1 Receitas tributárias (impostos, taxas, contribuições de melhoria)	

1.2 Receitas de contribuição	
1.3 Receitas patrimoniais (imobiliária, de valores mobiliários, de concessões e permissões, compensações financeiras, outras)	
1.4 Receita agropecuária	
1.5 Receita Industrial	
1.6 Receita de Serviços	
1.7 Transferências correntes	
<b>1.7.1 Transferências correntes intergovernamentais</b>	<b>Transferências Correntes Intergovernamentais</b> (transf. Intergovernamentais – <b>deduções transf. corr. da União e dos estados</b> )
<b>1.7.1.1 Transferências correntes intergovernamentais da União</b>	<b>Transferências Correntes da União</b> (transf. correntes da União – <b>deduções transf. corr. da União</b> )
1.7.1.1.1 FPM	
1.7.1.1.2 ITR fiscalizado e cobrado pela União,	
1.7.1.1.3 IOF-ouro	
1.7.1.1.4 Transferências de compensação financeira pela exploração de recursos hídricos (recursos hídricos, recursos minerais – CFEM, royalties de petróleo, excedente de produção de petróleo, royalties pela participação especial – PE, Fundo Especial do Petróleo – FEP, outros)	
1.7.1.1.5 SUS fundo a fundo	
1.7.1.1.6 Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	
1.7.1.1.7 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	
1.7.1.1.8 A Consórcios Públicos	
1.7.1.1.9 Outras transferências da União (emendas parlamentares)	
<b>Deduções</b>	
<b>Deduções FPM (FUNDEB, REDUTOR FINANCEIRO)</b>	
<b>Deduções ITR (Fundeb)</b>	
<b>Desoneração ICMS – Lei Kandir (Fundeb)</b>	
<b>1.7.1.2 Transferências correntes intergovernamentais dos estados</b>	<b>Transferências correntes dos estados</b> (transf. corr. dos estados – <b>deduções transf. corr. dos estados</b> )
1.7.1.2.1 FPE	
1.7.1.2.2 ICMS	
1.7.1.2.3 IPVA	
1.7.1.2.4 IPI-exportação	
1.7.1.2.5 CIDE	
1.7.1.2.6 Outras participações	
1.7.1.2.7 Cota parte da compensação financeira (recursos hídricos, recursos minerais – CFEM, royalties de petróleo, excedente de produção de petróleo, royalties pela participação especial – PE, Fundo Especial do Petróleo – FEP, outros)	
1.7.1.2.7 SUS fundo a fundo	
1.7.1.2.8 A consórcios públicos	
1.7.1.2.9 Outras	
<b>Deduções</b>	
<b>ICMS</b>	
<b>IPVA</b>	
<b>IPI-Exportação</b>	
1.7.1.3 Transferências correntes intergovernamentais dos municípios	
1.7.1.3.1 SUS	

1.7.1.3.2 A Consórcios públicos	
1.7.1.3.3 Outras	
1.7.1.4 Transferências correntes multigovernamentais	
1.7.1.3.4 FUNDEB	
1.7.1.3.5 Complementação FUNDEB	
1.7.1.3.6 Outras transferências multigovernamentais	
1.7.2 Transferências de convênios de instituições privadas	
1.7.3 Transferências de convênios do exterior	
1.7.4 Transferências de de pessoas para combate à fome	
<b>1.7.5 Transferências correntes de convênios</b>	Transferências correntes de convênios
<b>1.7.5.1 Transferências correntes de convênio da União</b>	<b>Transferências correntes de convênios da União</b>
1.7.5.1.1 SUS	
1.7.5.1.2 A programas de educação	
1.7.5.1.3 A programas de assistência social	
1.7.5.1.4 A programas de combate à fome	
1.7.5.1.5 A programas de saneamento básico	
1.7.5.1.6 Outras	
<b>1.7.5.2 Transferências correntes de convênios dos estados</b>	<b>Transferências correntes de convênios dos estados</b>
1.7.5.2.1 SUS	
1.7.5.2.2 A programas de educação	
1.7.5.2.3 Outras	
<b>1.7.5.3 Transferências correntes de convênios de municípios</b>	
1.7.5.3.1 SUS	
1.7.5.3.2 A programas de educação	
1.7.5.3.3 Outras	
1.7.5.4 De instituições privadas	
1.7.5.5 Do exterior	
1.7.5.6 Para o combate à fome (exterior, pessoas físicas e jurídicas)	
1.8 Outras receitas correntes	
1.8.1 Juros de mora	
1.8.2 Indenizações e restituições	
1.8.2 Dívida ativa	
1.8.3 Diversas	
<b>2. Receitas de capital</b>	
<b>2.1 Operações de crédito</b> (internas e externas)	<b>Operações de Crédito</b>
2.2. Alienação de bens (móveis e imóveis)	
2.3 Amortização de empréstimos	
2.4 Transferências de capital	
<b>2.4.1 Transferências de capital intergovernamentais</b>	<b>Transferências de capital intergovernamentais</b> (transf. de capital intergov. – <b>deduções</b> )
<b>2.4.1.1 Transferências de capital da União</b>	<b>Transferências de capital da União</b> (transf. de capital da União – <b>deduções</b> )
2.4.1.1.1 SUS	
2.4.1.1.2 A programas de Educação	
2.4.1.1.3 A consórcios públicos	
2.4.1.1.4 Outras	
<b>2.4.1.2 Transferências de capital dos estados</b>	<b>Transferências de capital dos estados</b> (transf. de capital dos estados – <b>deduções</b> )
2.4.1.2.1 SUS	
2.4.1.2.2 A Programas de Educação	
2.4.1.2.3 A Consórcios Públicos	

2.4.1.2.4 Outras	
2.4.1.3 Transferências de capital dos municípios	
2.4.1.3.1 A programas de saúde	
2.4.1.3.2 A programas de educação	
2.4.1.3.3 Outras	
2.4.2 Transferências de capital de instituições privadas	
2.4.3 Transferências de capital do exterior	
2.4.4 Transferências de capital de pessoas para combate à fome	
2.4.5 Transferências de capital de outras instituições públicas	
<b>2.4.6 Transferências de capital de convênios</b>	<b>Transferências de capital de convênios</b>
<b>2.4.6.1 Transferências de capital de convênios da União</b>	<b>Transferências de capital de convênios da União</b>
2.4.6.1.1 SUS	
2.4.6.1.2 A programas de educação	
2.4.6.1.3 A programas de assistência social	
2.4.6.1.4 A programas de saneamento básico	
2.4.6.1.5 A programas de meio ambiente	
2.4.6.1.6 A programas de infra-estrutura em transporte	
2.4.6.1.7 Outras	
<b>2.4.6.2 Transferências de capital de convênios dos estados</b>	<b>Transferências de capital de convênios dos estados</b>
2.4.6.2.1 SUS	
2.4.6.2.2 A programas de educação	
2.4.6.2.3 A programas de assistência social	
2.4.6.2.4 A programas de saneamento básico	
2.4.6.2.5 A programas de meio ambiente	
2.4.6.2.6 A programas de infra-estrutura em transporte	
2.4.6.2.7 Outras	
2.4.6.3 Transferências de capital de convênio de municípios	
2.4.6.3.1 A programas de saúde	
2.4.6.3.2 A programas de educação	
2.4.6.3.3 Outras	
2.4.7 De instituições privadas	
2.4.8 Do exterior	
2.4.9 Para o combate à fome (exterior, pessoas físicas e jurídicas)	
2.5 Outras receitas de capital	

Fonte: elaboração própria a partir da Portaria 163/2001 e dicionário de variáveis do Finbra-STN e Siconfi-STN.

**Tabela B.2** – Classificação das transferências intergovernamentais de acordo com suas características legais

<b>Categoria</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descrição</b>
Obrigatórias	Obrigação constitucional	Obrigação de transferências positivada na Constituição Federal, regulada por lei e realizada automaticamente pelos entes federados.
	Obrigação legal	Obrigação de transferências disposta em lei ou regulação específica, realizada por entes federados ou organizações privadas sem fins lucrativos.
Discricionárias	Para organizações da sociedade civil	Entrega direta de recursos para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos na forma de subsídio, subvenção ou contribuição para atingimento de objetivos de interesse público. Requer contrato

Voluntárias	Entrega direta de recursos para membros da federação na forma de transferências para cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Requer contrato e, em geral, contrapartidas dos entes subnacionais.
Por delegação	Entrega direta de recursos para membros da federação ou consórcios públicos para delegar a implementação de projetos e ações públicas na responsabilidade exclusiva dos recebedores. Requer contrato.
Específicas	Entrega direta de recursos em casos específicos em que o beneficiário não requisitado a aderir a requisitos fiscais. São geralmente relacionados a programas de governo. Requerem contrato e execução orçamentárias discricionária, apesar do fato de que algumas dessas transferências podem ser definidas como obrigatórias ou automáticas pela lei.

Fonte: Marciniuk e Bugarin (2017, p. 216), tradução livre.

**Tabela B.3** – Estatísticas descritivas

Nome Variáveis	n° obs	Média	Desvio Padrão	q1	q2	q3
Receitas correntes	39.751	3488,151	2388,580	2341,946	3022,272	4071,609
Transferências correntes intergovernamentais	39.753	2.879,581	2.135,144	1.902,145	2.453,579	3343,118
Transferências correntes da União	39.751	1.710,304	1.772,332	1.043,492	1.386,693	2.005,088
Transferências correntes dos estados	39.752	755,190	777,480	274,371	560,652	986,758
Transferências correntes de convênios	39.755	53,561	117,188	3,248	23,419	63,035
Transferências correntes de convênios da União	39.751	21,776	95,070	0,000	0,000	14,328
Transferências correntes de convênios dos estados	39.756	30,544	58,227	0,000	9,863	37,905
Transferências de capital intergovernamentais	39.737	50,728	126,163	0,000	0,000	46,769
Transferências de capital da União	39.735	35,629	96,185	0,000	0,000	28,984
Transferências de capital dos estados	39.740	14,771	61,484	0,000	0,000	0,000
Transferências de capital de convênios	39.744	100,037	181,414	0,000	39,729	124,554
Transferências de capital de convênios da União	39.745	63,413	131,081	0,000	17,139	74,734
Transferências de capital de convênios dos estados	39.744	35,867	107,678	0,000	0,000	28,120

Obs.: Valores em reais *per capita* atualizados a preços de 2021.

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos no software econométrico Stata.

A tabela B.3 oferece um resumo estatístico das receitas correntes e de capital, destacando as transferências intergovernamentais e de convênios, atualizadas a preços de 2021. Observa-se que as receitas correntes, em média, superam as de capital, com as transferências correntes da União sendo as mais substanciais. A variabilidade nas transferências é evidente pelo desvio padrão elevado, indicando disparidades significativas nos valores recebidos per capita. As medianas (q2) são consistentemente menores que as médias, sugerindo uma distribuição assimétrica com a presença de valores extremos altos. Particularmente nas transferências de capital de convênios da União e dos estados, a diferença entre o primeiro (q1) e o terceiro quartil (q3) aponta para uma concentração de valores maiores em uma parcela menor de observações, refletindo a natureza desigual dessas transferências

**Tabela B.4 – Resultados RDD detalhados**

2005 a 2012												
	Polinômio linear (p=1)					Polinômio quadrático (p=2)						
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Receitas correntes	-359,35***	-343,73**	-334,92**	-247,28	-96,837	-450,76***	-393,53***	-438,53***	-423,51**	-490,24***	-116,99	-479,93***
Obs.	(74,60) 18714	(155,47) 4764	(160,73) 4894	(190,73) 4846	(212,93) 4210	(98,291) 14504	(81,642) 18714	(176,51) 4764	(184,99) 4894	(202,98) 4846	(237,38) 4210	(101,57) 14504
Transferências correntes intergov.	-289,04***	-284,37**	-278,01**	-302,89*	40,473	-388,27***	-297,72***	-367,69**	-349,75***	-464,69***	15,307	-397,51
Obs.	(66,185) 18713	(143,94) 4764	(145,59) 4894	(163,55) 4845	(169,51) 4210	(89,833) 14503	(70,568) 18713	(164,78) 4764	(168,13) 4894	(189,75) 4845	(193,11) 4210	(90,851) 14503
Transferências correntes da União	-108,62***	-122,7	-110,91	-169,53	35,904	-160,57***	-113,21***	-173,00	-147,93	-238,13*	34,342	-170,25***
Obs.	(38,564) 18713	(95,519) 4764	(96,647) 4894	(110,1) 4845	(113,25) 4210	(55,467) 14503	(44,41) 18713	(112,95) 4764	(113,61) 4894	(133,79) 4845	(129,61) 4210	(61,181) 14503
Transferências dos estados	-83,129***	-57,538	-69,055	-26,254	33,078	-128,77***	-141,86***	-123,89*	-123,72*	-140,39*	-8,8812	-177,63***
Obs.	(28,249) 18713	(57,195) 4764	(59,325) 4893	(74,86) 4846	(88,47) 4210	(31,515) 14503	(34,328) 18713	(67,95) 4764	(70,827) 4893	(78,026) 4846	(107,69) 4210	(38,253) 14503
Transferências corr. de convênios	-15,957***	-7,5949	-6,2125	-16,305*	-26,034**	-10,392**	-15,724***	-10,163	-6,4737	-16,005*	-30,876**	-10,193**
Obs.	(4,9872) 18711	(6,8064) 4764	(8,3962) 4892	(9,1956) 4845	(11,638) 4210	(4,9905) 14501	(5,5323) 18711	(8,9724) 4764	(10,143) 4892	(9,6554) 4845	(15,041) 4210	(5,3681) 14501
Transf. Corr. de convênios da União	-5,3521	-5,558	1,475	-3,3713	-14,645*	-2,4278	-3,251	-3,6428	0,48145	-2,9533	-15,202	-0,08288
Obs.	(3,3944) 18708	(5,7236) 4763	(5,8098) 4891	(6,7671) 4844	(8,4419) 4210	(3,423) 14498	(4,2345) 18708	(7,5386) 4763	(7,1973) 4891	(7,2164) 4844	(9,7567) 4210	(4,196) 14498
Transf. Corr. de convênios dos estados	-7,0181***	-2,5888	-5,0382	-11,566***	-3,8799	-7,3767**	-11,088***	-4,8935	-7,4149	-13,215***	-16,581*	-8,6528**
Obs.	(2,0448) 18712	(3,5425) 4764	(5,1236) 4893	(4,8542) 4845	(5,1678) 4210	(2,5903) 14502	(2,7591) 18712	(4,059) 4764	(6,2202) 4893	(5,5285) 4845	(7,2667) 4210	(2,9941) 14502

2005 a 2012

	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Transferências de capital intergov.	-5,3933	-1,4583	2,7149	-3,3323	-12,09	-2,2941	-8,7697	-1,6741	-8,7078	-5,8486	-20,403	-4,7493
	(4,7716)	(4,8987)	(8,7647)	(6,37)	(13,724)	(4,1703)	(6,1645)	(5,2311)	(12,094)	(7,9035)	(18,326)	(4,993)
Obs.	18711	4764	4891	4846	4210	14501	18711	4764	4891	4846	4210	14501
Transf. Cap. da União	-3,1546	-1,1635	0,6835	-0,14731	-7,9572	-1,2579	-4,9116	-0,32083	-6,5471	2,4652	-11,624	-1,9812
	(3,3631)	(3,1146)	(6,2199)	(5,8556)	(9,1209)	(3,2617)	(4,2055)	(3,6077)	(8,2965)	(6,3096)	(12,09)	(3,6439)
Obs.	18710	4763	4891	4846	4210	14500	18710	4763	4891	4846	4210	14500
Transf. Cap. dos estados	-1,5535	0,97214	0,07891	-2,9213	-4,0193	0,06623	-4,1868	0,13757	-3,4429	-4,7229*	-8,9126	-2,8451
	(2,5637)	(3,3421)	(5,3325)	(2,3095)	(7,5661)	(2,0728)	(3,296)	(3,6625)	(7,0606)	(2,845)	(9,5976)	(2,7755)
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503
Transf. Cap. De convênios	-15,17	-24,686	-12,323	-8,9011	-3,5911	-20,415	-16,459	-30,599	-10,005	-26,603	-0,00648	-23,422
	(13,51)	(28,661)	(42,634)	(22,503)	(19,89)	(17,237)	(15,766)	(33,15)	(46,944)	(27,427)	(24,048)	(19,483)
Obs.	18707	4761	4893	4844	4209	14498	18707	4761	4893	4844	4209	14498
Transf. Cap de convênios da União	-19,504*	-29,084	-18,539	-6,4762	-17,59	-19,88	-20,225	-31,943	-18,723	-12,889	-17,732	-21,262
	(11,325)	(29,467)	(36,954)	(13,803)	(16,337)	(14,215)	(12,684)	(31,53)	(39,235)	(16,836)	(19,289)	(15,644)
Obs.	18707	4763	4890	4844	4210	14497	18707	4763	4890	4844	4210	14497
Transf. Cap de convênios dos estados	6,2242	3,5433	6,0653	0,3301	17,32	2,9298	5,5885	1,6076	7,9443	-4,6101	19,281	0,4503
	(6,1133)	(7,2487)	(19,428)	(13,48)	(11,58)	(7,8339)	(7,1634)	(8,5576)	(22,601)	(15,776)	(13,071)	(9,1446)
Obs.	18704	4762	4892	4843	4207	14497	18704	4762	4892	4843	4207	14497
Operações de Crédito	1,1592	1,9911	-0,92539	3,2364	0,58892	1,6842	0,73947	1,0426	-1,8647	3,1847	-0,38726	1,4171
	(2,2013)	(3,3373)	(4,4417)	(4,5547)	(5,7125)	(2,4295)	(2,4401)	(3,5738)	(4,862)	(5,0766)	(6,1828)	(2,6294)
Obs.	18713	4764	4893	4846	4210	14503	18713	4764	4893	4846	4210	14503

## 2013 a 2020

	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Receitas correntes	-81,31	-100,06	-14,452	-55,159	-222,77	-68,303	-120,97	39,909	-70,8	-218	-257,12	-46,167
Obs.	(55,907) 18214	(213,27) 4703	(180,77) 4578	(170,1) 4681	(194,78) 4252	(97,383) 13962	(81,169) 18214	(279,31) 4703	(226,46) 4578	(236,23) 4681	(238,59) 4252	(128,32) 13962
Transferências correntes intergov.	-98,332	-97,591	-21,218	-47,021	-338,18**	-66,949	-22,251	75,144	-43,238	-160,51	-414,56**	61,226
Obs.	(63,542) 18217	(181,28) 4704	(168,31) 4579	(143,44) 4682	(179,22) 4252	(77,635) 13965	(75,479) 18217	(244,93) 4704	(196,48) 4579	(196,69) 4682	(215,25) 4252	(117,11) 13965
Transferências correntes da União	-114,5***	-27,959	-78,428	-137,31	-218,9**	-71,519	-56,208	91,061	-111,12	-202,69	-299,64**	-2,3194
Obs.	(44,584) 18215	(129,16) 4704	(121,9) 4578	(114,29) 4681	(112,73) 4252	(64,048) 13963	(53,117) 18215	(158,31) 4704	(137,95) 4578	(142,28) 4681	(154,03) 4252	(78,093) 13963
Transferências dos estados	10,427	25,763	55,486	14,849	-19,155	12,648	-15,49	-14,244	39,49	-9,2495	-62,679	1,8796
Obs.	(30,847) 18216	(69,831) 4704	(69,311) 4578	(77,863) 4682	(83,257) 4252	(40,48) 13964	(35,012) 18216	(93,179) 4704	(98,756) 4578	(95,565) 4682	(96,566) 4252	(51,847) 13964
Transferências corr. de convênios	-5,1065	1,8346	-8,1097	-4,3563	-3,5983	-6,8217	-8,4742*	-1,0896	-10,36	-14,307	-3,3163	-10,779*
Obs.	(3,987) 18221	(7,3153) 4707	(10,896) 4580	(8,5625) 4682	(7,5179) 4252	(5,2391) 13969	(4,6709) 18221	(9,1252) 4707	(11,638) 4580	(10,718) 4682	(8,2648) 4252	(6,0313) 13969
Transf. Corr. de convênios da União	-0,85509	0,40726	0,06107	-4,5306	2,0477	-1,2649	-0,89916	0,41499	-2,0896	-7,1467	6,9366	-2,0361
Obs.	(2,5407) 18220	(5,3302) 4706	(7,1405) 4580	(5,9118) 4682	(4,373) 4252	(3,3276) 13968	(3,0361) 18220	(5,9658) 4706	(6,8543) 4580	(7,6652) 4682	(6,2512) 4252	(3,7939) 13968
Transf. Corr. de convênios dos estados	-5,2468*	3,0056	-9,5786	4,034	-3,8797	-5,9197	-6,8675**	-1,4827	-14,437	-4,7028	-4,175	-7,9561*
Obs.	(3,0179) 18221	(4,7425) 4707	(8,2534) 4580	(5,27) 4681	(6,1564) 4253	(3,8396) 13968	(3,3992) 18221	(6,1814) 4707	(9,7864) 4580	(6,9704) 4681	(7,3957) 4253	(4,3283) 13968

## 2013 a 2020

	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Transferências de capital intergov.	-21,128**	-12,823	-29,788**	-9,1652	-17,079	-18,763***	-22,199***	-13,075	-35,292*	-9,944	-19,944	-19,43**
Obs.	(6,9235) 18203	(8,7493) 4692	(14,774) 4580	(10,669) 4679	(18,741) 4252	(7,3957) 13951	(7,7327) 18203	(10,341) 4692	(19,428) 4580	(12,615) 4679	(19,603) 4252	(8,7766) 13951
Transf. Cap. da União	-6,4759	-5,1755	-13,925	-4,3684	-0,56472	-8,2982	-5,6337	-2,9459	-15,766	-4,1252	1,6438	-7,5295
Obs.	(5,0312) 18202	(5,2429) 4691	(12,258) 4580	(8,8325) 4680	(12,937) 4251	(5,572) 13951	(5,5085) 18202	(6,1884) 4691	(15,337) 4580	(9,7333) 4680	(15,177) 4251	(6,2724) 13951
Transf. Cap. dos estados	-13,685*	-9,4124	-9,3355*	-3,7165	-21,844**	-9,535***	-15,27***	-11,023	-17,105**	-3,1537	-26,377***	-11,079**
Obs.	(3,6811) 18204	(6,1147) 4692	(5,7499) 4580	(5,0498) 4680	(9,605) 4252	(3,5278) 13952	(4,4019) 18204	(8,0801) 4692	(7,9685) 4580	(8,1784) 4680	(10,459) 4252	(5,0344) 13952
Transf. Cap. De convênios	-3,1725	9,9595	17,326	-18,736	-33,275*	4,6006	-11,452	11,233	15,741	-19,955	-60,031***	0,48866
Obs.	(6,5763) 18214	(14,692) 4704	(18,632) 4580	(13,69) 4678	(17,695) 4252	(7,6518) 13962	(9,8417) 18214	(19,801) 4704	(23,567) 4580	(17,212) 4678	(23,068) 4252	(10,986) 13962
Transf. Cap de convênios da União	-12,244***	-10,188	-0,44442	-23,585	-12,2	-7,5507	-17,781***	-11,499	-9,0229	-25,902**	-13,879	-16,282**
Obs.	(5,0014) 18215	(10,725) 4704	(11,797) 4580	(10,169) 4680	(13,859) 4251	(5,2654) 13964	(6,7009) 18215	(13,021) 4704	(15,95) 4580	(12,025) 4680	(15,722) 4251	(7,7894) 13964
Transf. Cap. de convênios dos estados	7,5397*	19,791**	19,205	1,7377	-30,433***	13,927***	7,5517	21,573*	21,045	3,9465	-33,81***	14,269***
Obs.	(4,4499) 18218	(9,4718) 4705	(12,575) 4580	(7,128) 4681	(11,558) 4252	(5,0069) 13966	(5,9804) 18218	(12,996) 4705	(15,277) 4580	(10,116) 4681	(12,939) 4252	(5,7154) 13966
Operações de Crédito	-3,3434	-0,16948	4,1885	-12,083	3,2221	-3,3381	-3,5811	0,00859	4,1199	-14,902	1,2568	-4,4082
Obs.	(3,6346) 18221	(3,201) 4707	(4,2476) 4580	(7,7223) 4682	(10,633) 4252	(3,2232) 13969	(3,9732) 18221	(3,2241) 4707	(4,631) 4580	(9,1567) 4682	(12,421) 4252	(3,6923) 13969

Obs.:  $p < 0,001$  é representado por \*\*\*,  $p < 0,05$  por \*\* e  $p < 0,1$  por \*. Foram utilizados os resultados robustos à heterocedasticidade. Fonte: elaboração própria.

### **3. REELEIÇÃO E IRREALISMO FISCAL: Uma releitura a partir da contabilidade criativa**

#### **3.1 Introdução**

Regras fiscais rígidas de orçamento equilibrado são implementadas para levar a ajustes efetivos nas contas públicas, mas, como efeito colateral, podem incentivar o uso de estratégias para contorná-las, quando essas se mostram oportunas. Essa manipulação de resultados fiscais pode se dar tanto pelo lado da receita quanto da despesa.

Na primeira hipótese, a literatura tem observado táticas de criação de receitas temporárias e de maximização de transferências intergovernamentais, como meio de inflar a base de cálculo e/ou aumentar o espaço fiscal para gastos. Na segunda, desenvolvem-se estratégias de realização de gastos e dívidas fora do orçamento e de postergação de gastos e obrigações para anos posteriores, de modo a adiar efeitos fiscais indesejados para períodos após as eleições ou naqueles em que o incumbente não é mais responsável pela irresponsabilidade fiscal.

Há diversos casos nos quais foi identificado o uso dessa última estratégia nas finanças públicas dos governos federal e estaduais no Brasil, dentro do que se convencionou chamar de “contabilidade criativa”. Trata-se de uma série de estratégias de manipulações contábeis que produzem um cenário de irrealismo fiscal no qual indicadores e dados oficiais deixam de refletir a realidade fiscal dos entes.

Esses mecanismos podem ser especialmente eficazes para burlar regras rígidas de final de mandato da LRF, permitindo ao incumbente sinalizar competência na gestão fiscal próximo às eleições às custas dos orçamentos dos anos seguintes, aumentando gastos com maior visibilidade ao eleitor sem afetar os indicadores de responsabilidade fiscal. Na legislação brasileira, há dois principais meios pelos quais essas estratégias podem ser levadas a cabo: o reconhecimento de obrigações passadas na conta de despesas de exercícios anteriores (DEA) e a postergação do pagamento pela inscrição de restos a pagar, tanto não processados (RPNP)<sup>119</sup> quanto processados (RPP)<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Despesas empenhadas, mas ainda não liquidadas nem pagas, funcionando como uma promessa difusa de reserva de orçamento para pagamento do bem ou serviço de referência.

<sup>120</sup> Despesas empenhadas e liquidadas, mas não pagas, já tendo sido reconhecido o direito do fornecedor de receber pelo bem e serviço porquanto já atestada a sua entrega/realização.

Neste capítulo, buscamos responder a duas questões fundamentais: a estratégia de postergação de efeitos fiscais tem sido utilizada para reeleição? Em caso positivo, como ela tem sido aplicada considerando outras estratégias de manipulação fiscal? O objetivo principal deste estudo é investigar se essas estratégias são empregadas como ferramentas de gestão fiscal para influenciar o processo eleitoral. Especificamente, o capítulo visa a determinar se – e em quais circunstâncias – há tendência dos prefeitos em primeiro mandato, que têm a opção de reeleição, postergar despesas para apresentar uma situação fiscal favorável que os beneficie nas urnas.

Para tanto, compara-se o registro de DEA e o estoque de RPNP e RPP entre prefeitos de primeiro e segundo mandatos em eleições apertadas. Essas análises decompõem-se entre as diferentes classificações por natureza de despesa dessas rubricas, com vistas a evidenciar em quais tipos de gastos a referida estratégia eventualmente prepondera. Como estratégia empírica, utilizou-se novamente o método de regressão descontínua (*regression discontinuity design* – RDD) sobre dados municipais de 2005 a 2020, dividindo-se a análise em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020) para permitir observar possíveis evoluções temporais nessas estratégias, além de comparar com os resultados dos capítulos anteriores.

Seguindo intuições da literatura, o irrealismo fiscal como estratégia eleitoral seria maior quando o governante tem a possibilidade de se reeleger, ou seja, no primeiro mandato. Essa hipótese implicaria maior registro de DEA, no ano seguinte à reeleição (primeiro ano do segundo mandato) e mais amplo estoque de RP no ano eleitoral.

Os resultados deste capítulo, analisados em conjunto com os dos capítulos anteriores, revelam uma tática mais refinada utilizada pelos prefeitos que podem se reeleger, de combinação e ambivalência entre a estratégia de postergação de pagamentos e a de maximização de transferências federativas.

No período inicial (2005 a 2012), os únicos resultados significativos evidenciaram que prefeitos de primeiro mandato inscreveram maior volume de RPP no ano eleitoral do que os de segundo mandato (R\$ 42 *per capita* a mais), indicando que a postergação de pagamentos constituía estratégia vantajosa para incumbentes que podem se reeleger. Nesses mandatos, a maximização de receitas de transferências e aumentos de gastos se dava nos anos anteriores às eleições como forma de evitar descumprimentos das regras de final de mandato da LRF e porque o prefeito não possuía amplos meios de ampliar a entrada de recursos no próprio ano eleitoral. Assim, a postergação de

pagamentos via RPP se mostrava como estratégia ótima, diante da inviabilidade do uso da tática de maximização de transferências próximo ao pleito, permitindo postergar efeitos fiscais em contexto de limitação de entrada de recursos, conforme previsto pela literatura.

Contudo, a partir de 2013, diversas alterações institucionais foram implementadas (como o a expansão das emendas parlamentares) no sentido de expandir a capacidade de prefeitos influenciarem politicamente a distribuição das transferências intergovernamentais, o que se explicitou em diferenças significantes e expressivas entre o volume de receitas de primeiro e segundo mandatos nos próprios anos eleitorais. Ao se esforçar para garantir a entrada de mais recursos em períodos próximos às eleições, não seria mais necessário que o prefeito postergasse pagamentos naquele ano, dado que haveria suficiente espaço fiscal para realizar gastos de maior visibilidade aos eleitores e, ao mesmo tempo, arcar com obrigações contraídas nos quatro anos do seu governo. E foi justamente essa intuição que os resultados do segundo período (2013 a 2020) revelaram.

Quanto às DEA, evidenciou-se que prefeitos de primeiro mandato registraram mais DEA durante todo seu governo (R\$19,00 *per capita*), resultado também observado especificamente nas rubricas de outras despesas correntes (R\$ 3,00 *per capita*). Essa diferença também ocorreu, mas em maior medida, no próprio ano eleitoral (R\$ 34,00 *per capita*), sobretudo nas DEA de investimentos (R\$ 15,00 a 17,00 *per capita*).

Analogamente, não foram observadas diferenças significantes no ano eleitoral para RPNP e RPP no segundo período. De todo modo, observou-se que prefeitos de primeiro mandato aumentaram sua inscrição, com relação aos de segundo mandato, nos anos anteriores às eleições. Quanto aos RPNP, essa diferença foi constatada no mandato como um todo e em anos não eleitorais para o total de RPNP e para aqueles relativos a despesas correntes (especialmente outras despesas correntes) e a de capital (sobretudo investimentos). Nessas últimas, a concentração das diferenças se deu nos dois anos anteriores às eleições (segundo e terceiro anos do mandato) e com maior disparidade. Já com relação ao RPP, verificou-se também maior inscrição por prefeitos de primeiro termo no ano anterior às eleições, nas despesas de capital, especialmente de investimentos.

Assim, os resultados do segundo período não permitem concluir que há o uso inequívoco e intencionado de estratégias de postergação de gastos para reeleição via DEA, RPNP ou RPP. De fato, a estratégia de postergação de gastos não parece estar sendo necessária para prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas,

diante do êxito da estratégia de “manipulação” das receitas no sentido de obtenção de maior fluxo de recursos em anos eleitorais, principalmente de transferências intergovernamentais, conforme constatado no capítulo 2.

Nesse contexto, os prefeitos com incentivos eleitorais tendem a usar o espaço fiscal gerado pelo maior esforço de obtenção de receitas em ano eleitoral para “quitar” dívidas e promessas de pagamentos feitas durante o mandato, como forma de obter apoio dos fornecedores para campanha e, ao mesmo tempo, de evitar discontinuidades na prestação de obras e serviços públicos locais, para sinalizar competência ao eleitor. Por outro lado, esse padrão também poderia ser explicado em parte pelo maior risco de não recebimento nos anos de possível reeleição, com maior esforço dos fornecedores para receber o pagamento dos bens e serviços entregues durante o primeiro mandato do prefeito até as eleições.

Outrossim, a postergação de pagamentos nos anos anteriores às eleições constitui mecanismo de ajuste de fluxos financeiros concentrados nos anos eleitorais com a execução de despesas de natureza plurianual. Em evidências preliminares, não foram identificadas diferenças significantes de resultado primário entre prefeitos de primeiro e segundo mandatos ao redor do corte entre 2015 e 2020, indicando que essa estratégia de postergação de pagamentos não parece estar sendo utilizada para melhorar indicadores fiscais de orçamento equilibrado no ano eleitoral e no ano anterior.

Este artigo avança na literatura acadêmica ao fornecer evidências empíricas de como as regras fiscais podem, involuntariamente, gerar incentivos para manipulações contábeis, especialmente em contextos eleitorais. Diferente de estudos anteriores, que frequentemente se concentram na detecção de tais práticas, essa pesquisa explora as nuances e as estratégias específicas adotadas pelos gestores públicos na busca pela reeleição. Ao desvendar a relação entre a possibilidade de reeleição e o uso de DEA, RPNP e RPP, o trabalho oferece *insights* sobre as complexidades da governança fiscal e sobre as consequências não intencionais das regras fiscais rígidas. Essas descobertas são particularmente relevantes para a literatura sobre ciclos políticos orçamentários e contabilidade criativa, contribuindo para um entendimento mais aprofundado do comportamento fiscal dos incumbentes.

Do ponto de vista da formulação de políticas públicas, o estudo tem implicações práticas significativas. Ele destaca a necessidade de uma revisão crítica das regras fiscais existentes, sugerindo que reformas podem ser necessárias para mitigar os incentivos à

contabilidade criativa. Além disso, os resultados apontam para a importância de mecanismos de monitoramento mais eficazes e de uma transparência maior nas finanças públicas, o que poderia fortalecer a responsabilidade fiscal e reduzir as oportunidades para manipulações oportunistas. Ao elucidar as táticas fiscais adotadas em períodos eleitorais, o artigo oferece uma base de evidências que pode orientar a criação de políticas mais robustas, promovendo práticas fiscais sustentáveis e éticas que transcendem os ciclos eleitorais. A integração dessas contribuições acadêmicas e práticas estabelece uma base sólida para futuras pesquisas e debates políticos, posicionando este estudo como um recurso valioso para acadêmicos, formuladores de políticas e praticantes interessados na interseção de finanças públicas, eleições e responsabilidade fiscal no Brasil.

Esse artigo divide-se em seis seções. A seção 2 traz um rápido panorama das regras fiscais que tratam do tema. Em seguida, na seção 3, passa-se a apresentar a literatura econômica relacionada. A quarta seção desenvolve a análise empírica, especificando seus dados, métodos e resultados. Enfim, as conclusões finais alcançadas constam da seção 5.

### **3.2 Contexto institucional**

Consoante já apresentado nas seções 1.3 e 2.3, a partir da EC nº 19/1997 passou a vigorar no Brasil a possibilidade de reeleição para um único período subsequente ao mandato dos chefes do Poder Executivo de todos os entes federados. Essa regra alterou o incentivo dos incumbentes na gestão das contas públicas em períodos eleitorais e permitiu análises da literatura de limites de mandatos (*term limits*) no Brasil.

Visando justamente a coibir o uso oportunista das finanças públicas para maximizar as chances de reeleição, a LRF estabeleceu regras restritivas de final de mandato. Entre elas, importa para esse capítulo a proibição de que o incumbente contraia, nos últimos oito meses do seu mandato, obrigações de despesa que não possam ser cumpridas naquele ano, ou que passem para o próximo ano, sem suficiente disponibilidade de caixa para cobri-las (art. 42 da LRF<sup>121</sup>). O descumprimento dessa regra também passou a configurar crime<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> LRF: “Art. 42. 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. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

<sup>122</sup> Código Penal: “Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo

Essa vedação destina-se a controlar especificamente dois principais mecanismos contábeis de postergação de pagamentos para anos subsequentes no final do mandato: os restos a pagar (RP) e, implicitamente, as despesas de exercícios anteriores (DEA).

No arcabouço jurídico-orçamentário brasileiro, a execução da despesa passa por três estágios: (i) empenho, que cria para o estado a obrigação de pagamento; (ii) liquidação, que verifica o cumprimento da obrigação pelo credor; e (iii) pagamento. Segundo o princípio da anualidade, o exercício financeiro (período para execução dessas três etapas) coincidirá com o ano civil, sendo que a Lei 4.320/1964 já previa tanto os RP quanto a DEA como hipóteses excepcionais em que essas etapas transbordam para o próximo ano, diante da natureza plurianual de certos gastos (principalmente os de maior tempo de maturação, como investimentos) e/ou da necessidade da realização de ajustes orçamentários posteriores.

Os RP são despesas empenhadas, mas não pagas em determinado ano, distinguindo-se em duas categorias: (i) processados (RPP), cujas despesas já foram liquidadas (bens e serviços já foram entregues), estando aptas ao pagamento; e (ii) não processados (RPNP), que dependem ainda da fase de liquidação. Enquanto o RPNP constitui uma promessa mais difusa, de mera reserva de orçamento (que pode ser cancelada) para pagamento do bem ou serviço contratado; os RPP já produzem obrigação para o governo, porquanto já se declarou que o bem ou serviço foi prestado pelo fornecedor, fazendo jus ao pagamento.

Por meio desses mecanismos, o governante pode encontrar lacuna para burlar o princípio do equilíbrio<sup>123</sup>, ao realizar despesas acima da capacidade de execução e pagamento em determinado ano por meio da estratégia de postergação de pagamentos e adiamento do seu impacto fiscal. Isso porque os RP não impactam as metas de resultado primário<sup>124</sup> e não são contabilizados para o limite de dívida consolidada<sup>125</sup>, os quais constituem regras fiscais rígidas de orçamento equilibrado que também funcionam como mecanismos de sinalização da responsabilidade fiscal dos governantes.

---

exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.” (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000).

<sup>123</sup> CF/88. “Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

<sup>124</sup> Art. 4º, §1º, LRF.

<sup>125</sup> Art. 30, LRF.

Existia no projeto inicial da LRF a previsão de limites para inscrição de RP, mas o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República à época<sup>126</sup>. Atualmente, há a interpretação (ainda não pacificada) de que a LRF limita a inscrição de RP ao valor disponível em caixa ao final de cada ano, sendo necessário cancelar os empenhos superiores a esse montante. Nesses casos, há a previsão de que, após o cancelamento da inscrição da despesa como RP (em tese, somente os RPNP), o pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de DEA<sup>127</sup>.

As DEA referem-se a gastos realizados em um período contábil que não foram registrados ou pagos no exercício financeiro a que pertencem, havendo o reconhecimento tardio dessas obrigações financeiras que deveriam ter sido contabilizadas e quitadas em exercícios fiscais anteriores. Ou seja, trata-se do pagamento de obrigações contraídas e já cumpridas cujas despesas não foram sequer empenhadas no ano respectivo (ou tiveram seu empenho cancelado), sendo necessário utilizar recursos do orçamento do(s) ano(s) seguinte(s) no(s) qual(is) foram registradas.

Exemplos de DEA incluem pagamentos por serviços prestados e bens adquiridos não contabilizados no ano devido (se um serviço ou serviço foi efetivamente prestado/entregue no final de um exercício, mas por algum motivo o pagamento ou a formalização contábil só ocorreu posteriormente, esse gasto será tratado como DEA); obrigações trabalhistas reconhecidas após o exercício de referência (encargos trabalhistas ou benefícios a empregados, como gratificações, bonificações, licença paternidade, ou ajustes de salários, que porventura não foram registrados no exercício adequado, e posteriormente são reconhecidos e pagos); e sentenças judiciais ou acordos legais (quando o governo perde uma ação judicial e é obrigado a pagar indenizações ou custas processuais referentes a períodos anteriores, esses pagamentos são registrados como despesas de exercícios anteriores).

---

<sup>126</sup> LRF: “Art. 41. Observados os limites globais de empenho e movimentação financeira, serão inscritas em Restos a Pagar: I – as despesas legalmente empenhadas e liquidadas, mas não pagas no exercício; II – as despesas empenhadas e não liquidadas que correspondam a compromissos efetivamente assumidos em virtude de: a) normas legais e contratos administrativos; b) convênio, ajuste, acordo ou congêneres, com outro ente da Federação, já assinado, publicado e em andamento. (...) § 3º Os empenhos não liquidados e não inscritos serão cancelados.”

Código Penal: “Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.”

<sup>127</sup> Decreto 93.872/1986: “Art. 69. Após o cancelamento da inscrição da despesa como Restos a Pagar, o pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores.”

Assim, elas permitem registrar despesas excepcionalmente não reconhecidas contabilmente no seu período de competência em função de algum descasamento temporal justificado. Diante dessa excepcionalidade, não há vedação explícita à inscrição de DEA na transição de mandatos. Existe apenas a orientação de que o seu registro seja evidenciado como passivo na apuração da disponibilidade de caixa<sup>128</sup> e justificada dentro das hipóteses legais<sup>129</sup>, sendo incluídas nos limites do art. 42 apenas se registradas nos últimos oito meses antes do final do mandato, apesar de a aplicação prática dessa orientação e seu controle variar entre diferentes entes federados.

Silva e Batista (2017) sintetizam a diferença entre os dois institutos:

Depreende-se, portanto, que a principal diferença entre as despesas de exercícios anteriores e os Restos a Pagar reside no reconhecimento da obrigação no seu momento apropriado. Os restos a pagar são despesas para as quais há um registro e a reserva de dotação do orçamento no momento, ou pelo menos no ano, de realização da despesa. Por outro lado, as despesas de exercícios anteriores são aquelas despesas que ocorreram, mas não houve registro e nem foi reservada dotação orçamentária à época. (Silva e Batista, 2017, p. 10)

Se ampliado seu espectro de registros para além das hipóteses legais – o que tem sido observado na prática dos governos federal<sup>130</sup> e estaduais<sup>131</sup> –, abre-se espaço para subevidenciação das obrigações patrimoniais nos anos de referência<sup>132</sup>, o que prejudica o planejamento e a previsibilidade do orçamento subsequente ao de sua elaboração e aprovação. Essa prática também tem representado uma das causas dos desequilíbrios e crises fiscais, com consequências negativas sobre a sustentabilidade fiscal.

---

<sup>128</sup> LRF: “Art. 50. (...)V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor”.

<sup>129</sup> “Para fins de identificação como despesas de exercícios anteriores, considera-se: a. Despesas que não se tenham processado na época própria, como aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação; b. Restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor; c. Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.” (Manual de Contabilidade do Setor Público - MCASP, 2022, p. 141. Disponível em: [https://scf.ufes.br/sites/scf.ufes.br/files/field/anexo/mcasp\\_2022.pdf](https://scf.ufes.br/sites/scf.ufes.br/files/field/anexo/mcasp_2022.pdf). Acesso em 20/10/2023).

<sup>130</sup> Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas (TC 038.365/2019-7). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/fiscalizacao-aponta-indicios-de-execucao-irregular-de-despesas-de-exercicios-anteriores.htm>. Acesso em: 02/06/2023.

<sup>131</sup> Silva e Batista (2017, p. 41-44) e Slomski (2003, p. 71).

<sup>132</sup> O Manual de Demonstrativos Fiscais tem orientações que se aplicam a todos os entes. Contudo, a nível subnacional, a efetividade e forma de cumprimento dessa regra depende da atuação e interpretação dos Tribunais de Contas Estaduais. Na União, o TCU tem entendimento de que a verificação da inscrição de restos a pagar até a disponibilidade de caixa é verificada anualmente por fonte. Entende-se possível o cancelamento de RPNP que excedam a disponibilidade de caixa líquida.

Acerca do contexto da aplicação dessas normas, Vasconcelos (2010) argumenta que divergências doutrinárias e jurisprudenciais dos tribunais de contas estaduais sobre a adequada evidenciação de obrigações contraídas têm gerado incentivos a menor aderência à regra do art. 42 da LRF no âmbito de RP e DEA.

Nesse contexto, é oportuno compreender as intuições fornecidas pela literatura especializada e verificar se estudos anteriores já encontraram evidências do uso dessas rubricas como estratégias de postergação de pagamentos no âmbito dos ciclos políticos dos municípios brasileiros.

### **3.3 Literatura econômica**

Inicialmente, apresenta-se a literatura que avalia os efeitos de regras fiscais rígidas e de manipulações fiscais. Em seguida, passa-se a compilar estudos de controle eleitoral, limites de mandatos e ciclos políticos que contribuem para a presente análise.

#### **3.3.1 Regras fiscais rígidas e manipulações fiscais**

Regras fiscais foram concebidas para frear déficits governamentais persistentes ao longo do tempo, tendo seu uso se disseminado mais amplamente a nível nacional e subnacional a partir da década de 1990<sup>133</sup>. A literatura especializada divide as regras fiscais entre aquelas que estabelecem limites numéricos – metas quantitativas, como as regras de orçamento equilibrado, teto de gastos, limites de gastos específicos ou de endividamento – e as normas procedimentais relativas às etapas e à transparência do processo orçamentário<sup>134</sup>.

As evidências empíricas são ambíguas quanto à efetividade de regras fiscais numéricas rígidas. Enquanto alguns autores<sup>135</sup> identificam experiências de grande êxito e rapidez nos ajustes fiscais, outros já apontam maior tendência ao uso do que se convencionou chamar de “contabilidade criativa”. Segundo Alesina e Perotti (1996) e Milesi-Ferretti (2004), o estabelecimento de metas quantitativas no âmbito de regras de responsabilidade fiscal tende a gerar incentivos para essa manipulação de informações da contabilidade pública. Schettini (2018) sintetiza as conclusões desses autores:

A baixa efetividade das regras fiscais em determinados contextos pode estar relacionada a ações deliberadas dos governos para contorná-las. Mais precisamente, tais regras geram medidas decorativas em oposição

---

<sup>133</sup> Wyplosz (2012), Schaechter *et al.* (2012) e Sutherland, Price e Joumard (2006).

<sup>134</sup> Ter-Minassian (2007).

<sup>135</sup> Poterba (1994), Bohn e Inman (1996), Alesina e Bayoumi (1996) e Irwin (2012).

a ajustes reais nas contas públicas quando há pouca transparência no orçamento, sobretudo diante de choques negativos no produto e na ausência de cláusulas de escape. (Schettini, 2018, p. 83)

Esse processo seria mais intenso em países com menor transparência, com procedimentos menos hierárquicos e com preferência do eleitorado por menor controle das contas públicas<sup>136</sup>. Assim, regras fiscais não seriam muito eficazes no longo prazo em países com histórico de indisciplina<sup>137</sup>.

Lógica análoga se aplica a países federalistas, diante dos incentivos que a ausência de autonomia tributária proporciona<sup>138</sup>. Nesse sentido, Von Hagen e Eichengreen (1996) identificaram, por meio de análise de trinta e seis países, que a imposição de regras fiscais mais rígidas a nível subnacional revertia-se em aumento da dívida do governo central, em uma estratégia de deslocamento do ônus do ajuste via transferências ou renegociações/perdões de dívidas.

Essas manipulações fiscais já foram mapeadas na experiência internacional tanto na receita quanto na despesa, contribuindo para quadros de irrealismo fiscal, cujos indicadores oficiais deixam de refletir a situação fiscal dos governos. Do lado da receita, tem-se observado casos de criação de receitas temporárias<sup>139</sup> (como capitalização de empresas<sup>140</sup> e venda de ativos<sup>141</sup>) e, em federações, de maximização de transferências intergovernamentais, como meio de inflar a base de cálculo e/ou aumentar o espaço fiscal para gastos, passando para o governo central os ônus dos ajustes, como descrito acima.

Já do lado da despesa, constataram-se estratégias de realização de gastos<sup>142</sup> e dívidas<sup>143</sup> fora do orçamento (não contabilizadas para metas de resultado primário e outros limites e indicadores) e de postergação de gastos e obrigações para anos posteriores, adiando efeitos fiscais indesejados para períodos após as eleições ou naqueles em que o incumbente não é mais responsável pela irresponsabilidade fiscal<sup>144</sup>.

---

<sup>136</sup> Von Hagen (1992), Alesina et al. (1999), Giuberti (2015) e Poterba (1995).

<sup>137</sup> Braun e Tommasi (2002) e Webb (2004).

<sup>138</sup> Foremny (2014).

<sup>139</sup> Petersen (2003), Dafflon e Rossi (1999) e Koen e Van den Noord (2005). Segundo esses últimos autores, a manipulação é maior quando o governo está próximo a atingir o limite quantitativo.

<sup>140</sup> Von Hagen e Wolff (2006).

<sup>141</sup> Easterly (1999) e Milesi-Ferretti e Moriyama (2006).

<sup>142</sup> Bennett e DiLorenzo (1982) e Bunch (1991) verificaram que governos estaduais e locais dos Estados Unidos da América realizaram gastos fora do orçamento para não estourar limites de endividamento. Easterly (1999) apresentou evidências de passivos ocultos entre países em desenvolvimento.

<sup>143</sup> Von Hagen (1991) identificou o aumento da participação de dívidas não garantidas, enquanto Kiewiet e Szakaty (1996) verificaram deslocamento de endividamento dos estados para governos locais.

<sup>144</sup> Buti, Martins e Turrini (2007).

No Brasil, essa última tática – objeto principal deste estudo – foi identificada nos governos federal e subnacional no início dos anos 2000 por meio do aumento do registro de RP para atingimento de metas de superavit primário<sup>145</sup>. Essa estratégia somada a outras práticas de contabilidade criativa entre 2008 e 2012 foram responsáveis pela deterioração da credibilidade fiscal brasileira no período<sup>146</sup>.

Nesse sentido, expõe-se a literatura de controle eleitoral, limites de mandatos e ciclos políticos, buscando construir a ponte entre os *insights* dessa literatura e a estratégia de postergação de despesas para reeleição.

### 3.3.2 Reeleição e estratégias de postergação de pagamentos

A literatura de controle eleitoral<sup>147</sup> encontra evidências para a previsão teórica de que incumbentes que concorrem à reeleição têm incentivos a sinalizar competência ao eleitor por meio da condução de política fiscal responsável e da provisão eficiente de bens e serviços públicos alinhados às preferências do eleitorado. Há uma série de pesquisas no campo de limites de mandatos que endossam essa posição, identificando que prefeitos em primeiro mandato apresentam resultados fiscais melhores do que prefeitos em segundo termo, que não podem se reeleger<sup>148</sup>.

Mas como prover mais bens e serviços públicos visíveis e agradáveis ao eleitor próximo às eleições sem esbarrar nas limitações impostas pelas regras de responsabilidade fiscal e ainda obter bons indicadores de desempenho fiscal? É possível que certas condições institucionais permitam tal feito?

Brender e Drazen (2005) argumentam que, em “democracias jovens”, incumbentes atingem esse resultado enganando o eleitor por meio de manipulações fiscais, as quais são recompensadas nas urnas. Nesses casos, sobressai a intuição das teorias de ciclos políticos orçamentários, de que as eleições selecionam o político que tem melhor capacidade de manipular a política fiscal para sinalizar sua competência<sup>149</sup>, dados os contextos e restrições institucionais.

---

<sup>145</sup> Almeida (2011), Melo *et al.* (2014) e Almeida e Sakurai (2018).

<sup>146</sup> Ter-Minassian (2013).

<sup>147</sup> Barro (1973), Ferejohn (1986), Alt, Bueno de Mesquita e Rose (2011), Meneguín e Bugarin (2001), Arvate, Avelino e Tavares (2009) e Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005).

<sup>148</sup> Besley e Case (1995), Johnson e Crain (2004), Klein e Sakurai (2015), Dalle Nogare e Ricciuti (2011), Ferraz e Finan (2011), De Haan e Klomp (2013).

<sup>149</sup> Rogoff e Sibert (1988), Drazen e Eslava (2005).

Uma estratégia amplamente utilizada é a mudança na composição do gasto público com vistas a aumentar gastos de maior visibilidade e mais valorizados pelos eleitores, como investimentos, publicidade e despesas com pessoal<sup>150</sup>, compensando com reduções de gastos menos visíveis para manter indicadores fiscais aceitáveis. Esse comportamento tem sido frequentemente identificado por pesquisadores no Brasil e no mundo<sup>151</sup>. E, de fato, há evidências para o Brasil de que o aumento de gastos públicos visíveis eleva as chances de reeleição do incumbente<sup>152</sup>.

Sob outro enfoque, Ferreira e Bugarin (2007) verificam estratégia de reeleição via maximização de receitas de transferências intergovernamentais para garantir maior acesso a recursos, bens e serviços públicos e ainda cumprir as regras fiscais. Conforme capítulo 2, há evidências de que essa tática tem sido utilizada por prefeitos de primeiro mandato, concentrando maior volume de receitas de transferências em anos eleitorais a partir de 2013.

Outra forma de sinalizar bom desempenho fiscal mantendo gastos visíveis em períodos próximos às eleições é a postergação de despesas para períodos seguintes. A investigação dessa estratégia tem começado a atrair a atenção da literatura, com evidências internacionais<sup>153</sup> e nacionais.

No Brasil, conforme destacado, já havia relatos do uso dessa “contabilidade criativa” nos municípios no início dos anos 2000 para obtenção de superávits primários<sup>154</sup> e pelo governo federal entre 2008 e 2012 com vistas a cumprir as metas fiscais<sup>155</sup>.

---

<sup>150</sup> Rogoff (1990) aponta aumentos em gastos mais visíveis em detrimento daqueles que só podem ser observados pelos eleitores com defasagens; Gonzalez (2002) encontram aumentos de gastos com infraestrutura e transferências correntes (que incluem subsídios ao consumo, auxílios ao desenvolvimento cultural e social, pagamentos relacionados à seguridade social e outras transferências não financeiras); Rosenberg (1992) e Sjahrir *et al.* (2013) também identificam essa tendência para gastos discricionários, cuja parcela inclui investimentos, com evidências encontradas por Drazen e Eslava (2005), Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), Sakurai e Menezes-Filho (2011), Klein e Sakurai (2015). Nakaguma e Bender (2006) observam que as despesas de capital e as operações de crédito apresentam fortes quedas nos anos posteriores às eleições. Segundo Drazen e Eslava (2005), a fração de votos obtida pelo partido do incumbente aumenta diante de maiores investimentos, desde que isso não resulte em um déficit elevado no ano eleitoral. Akhmedov and Zhuravskaya (2004) encontram que transferências de renda a eleitores aumentam a probabilidade de reeleição. Novaes e Mattos (2010) identificaram maiores gastos em saúde no primeiro mandato com relação aos segundos.

<sup>151</sup> Klein e Sakurai (2015) encontraram resultados que sugerem que em anos eleitorais, prefeitos em primeiro mandato diminuem receitas provenientes de impostos locais e alteram a composição orçamentária, com queda em despesas correntes e elevação de investimentos, relativamente aos prefeitos em segundo mandato. Sjahrir, Kis-Katos e Schulze (2013) identificam aumento da parcela discricionária das despesas quando as eleições são diretas e principalmente se o incumbente tenta a reeleição.

<sup>152</sup> Mendes (2004) e Sakurai e Menezes-Filho (2008).

<sup>153</sup> Irwin (2012).

<sup>154</sup> Almeida (2011).

<sup>155</sup> Ter-Minassian (2013).

O uso de RP como estratégia de reeleição só veio a ser verificado empiricamente na última década por Almeida e Sakurai (2018). Por meio de painel balanceado com efeitos fixos e aleatórios de 2001 a 2016 para 4.600 prefeituras, os autores identificaram que prefeitos de primeiro mandato (que tentam ou não reeleição) inscrevem mais RPP do que aqueles em segundo mandato (R\$ 13,57 *per capita* adicionais). Contudo, os prefeitos em primeiro mandato reduzem em maior intensidade o fluxo da sua inscrição em anos eleitorais, para cumprir as regras citadas da LRF de modo a sinalizar responsabilidade fiscal, o que ocorre em maior intensidade entre aqueles que não tentam reeleição. Tais resultados foram corroborados pelo modelo de censura à esquerda em zero (*Tobit*), pelo método de regressão descontínua paramétrica e por estimações do tipo *logit*.

Este artigo, no entanto, busca expandir o escopo dessa análise ao aprofundar a investigação do uso de RP como estratégia de postergação de despesas, ao analisar seu uso por natureza de despesa, adicionando um mandato contemporâneo à análise (2017 a 2020), e ao incluir DEA como outra possível variável de manipulação. Essa rubrica ainda foi pouco explorada pela literatura econômica, mas há fortes indicativos de sua relação com ciclos eleitorais.

Apesar de as DEA se destinarem a situações excepcionais, Silva, Batista e Nascimento (2017) e outros autores<sup>156</sup> constataram crescimento significativo dessa despesa com relação à receita corrente líquida (RCL) nos estados e Distrito Federal entre 2006 e 2015<sup>157</sup>, sobretudo para outras despesas correntes, despesas com pessoal e investimentos<sup>158</sup> em períodos de crise econômica e nos anos seguintes às eleições municipais<sup>159</sup>, conforme se observa da figura 3.1:

---

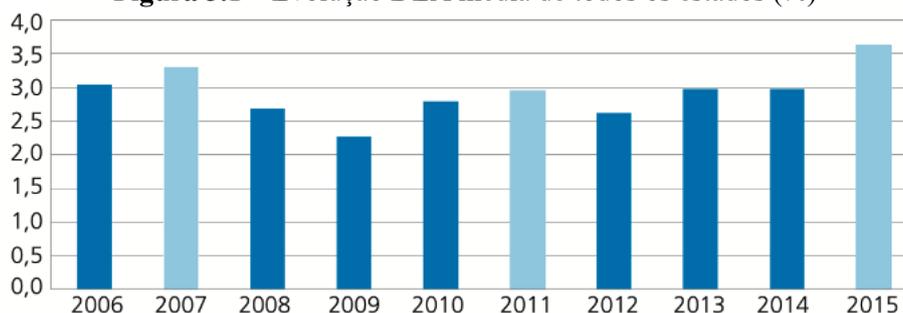
<sup>156</sup> Oliveira (2011, p. 6).

<sup>157</sup> As DEA cresceram 7,85% em termos reais, enquanto as RCL variaram 3,58%, também em termos reais.

<sup>158</sup> “Com relação à natureza de despesas em que ocorre com mais frequência o registro de DEA, ao analisar a totalidade dos estados, é possível observar no Gráfico 3 que esse registro incide, no início da série, principalmente, em outras despesas correntes e, a partir de 2008, essa representatividade passa a ser dividida com despesas com pessoal. Nos últimos dois anos, há incremento na participação de investimentos” (Silva e Batista, 2017, p. 116).

<sup>159</sup> Silva e Batista (2017) Identificaram aumentos de registro de DEA nos estados relacionados a ciclo político, à simulação de melhores resultados e às crises econômicas.

**Figura 3.1 – Evolução DEA média de todos os estados (%)**



Fonte: Silva e Batista (2017), p.114.

Essas intuições de estatísticas descritivas sugerem haver o uso de DEA para manipulação do resultado com vistas a demonstrar saúde financeira em anos de pleito eleitoral nos estados, bem como para o cumprimento de regras fiscais da LRF<sup>160</sup>:

Por suas características, a DEA deve registrar apenas casos excepcionais. No entanto, a habitualidade e a relevância financeira com que esse tipo de despesa vem sendo registrado sugerem que se trata de um artifício que pode estar influenciando positivamente os indicadores de resultados fiscais (entre eles, o resultado primário e de despesas de pessoal), distorcendo a realidade das contas públicas nos estados que dele se utilizam. (Silva, Batista e Nascimento, 2017, p. 106)

Além disso, os autores argumentam que também pode haver maior registro de DEA no próprio ano eleitoral com vistas a “melhorar seus indicadores de resultado fiscal no ano que antecede a eleição, assim seria possível demonstrar melhor situação fiscal e financeira, descaracterizando, em certa medida, possível má gestão.” (Silva, Batista e Nascimento, 2017, p. 26-27). Evidências preliminares desse padrão foram encontradas para os estados do Espírito Santo e Pernambuco entre 2006 e 2015.

Essas mesmas constatações foram feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do governo federal entre 2017 e 2019, com expressivo crescimento da inscrição de DEA e indícios de que essa rubrica foi usada para custear compromissos em anos que não havia recursos suficientes às expensas do orçamento dos anos seguintes<sup>161</sup>, diante da

<sup>160</sup> Para o cumprimento de metas e indicadores fiscais, do teto de gastos, além de limites de pessoal, uma vez que é permitida a exclusão da DEA para fins do cálculo desse limite.

<sup>161</sup> “No curso do exercício de 2019, especificamente na realização dos trabalhos atinentes ao TC 021.655/2019-7 (relatoria do ministro Bruno Dantas), o qual teve por objetivo acompanhar receitas, despesas, contingenciamento, resultado primário e meta fiscal do 3º bimestre de 2019, de relatoria do ministro Bruno Dantas, verificou-se **expressivo crescimento das despesas executadas no Elemento de Despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)**, no âmbito de UOs do Poder Executivo Federal. 12. Tais situações poderiam sinalizar a insuficiência de orçamento ao custeio de compromissos governamentais no exercício em que se deu o fato gerador da obrigação, indicando possível violação ao disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 (vedação à realização de despesas e à assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais). Ou seja, **como a Administração poderia não dispor de orçamentação suficiente para custear todos os compromissos no exercício de**

restrição de acesso a recursos adicionais, como as transferências intergovernamentais que os entes subnacionais conseguem obter.

A consequência dessa prática, além da redução da transparência, é a distorção nos resultados fiscais que enganam os eleitores quanto à realidade das contas públicas dos entes:

O fato é que, independente da sua motivação, esse instrumento **gera impactos relevantes nos resultados fiscais declarados, especialmente, quando há incremento destas despesas de um ano para outro, gerando indicadores mais favoráveis no ano anterior, retardando, portanto, a percepção dos agentes econômicos da real situação das contas públicas.** (SILVA, BATISTA e NASCIMENTO, 2017, p. 137, grifos nossos)

Diante desse contexto, o presente estudo investiga empiricamente essa estratégia a nível municipal, comparando o comportamento fiscal nas rubricas de DEA e RP entre prefeitos de primeiro e segundo mandatos em eleições apertadas por meio de regressão descontinua, conforme se explicitará a seguir.

### 3.4 Análise empírica

Nesta seção, apresentam-se a estratégia empírica, as bases de dados utilizadas e os resultados encontrados.

#### 3.4.1 Estratégia empírica

Neste capítulo, aplicam-se as mesmas técnicas e estratégias empíricas utilizadas nos capítulos anteriores (descritas na seção 1.4.2) para comparar o comportamento fiscal entre prefeitos de primeiro e segundo mandatos que venceram em eleições apertadas em termos de usos de maquiagens fiscais, especificamente por meio de RP e DEA entre 2005 e 2020.

---

**origem, as obrigações não lastreadas por dotações seriam honradas nos anos seguintes, por meio da execução de DEA.**

13. Após o recebimento das respostas às diligências, constatou-se que os valores pagos a título de despesas de exercícios anteriores em algumas dessas unidades, especificamente no âmbito do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), de fato, **decorriam de compromissos não lastreados por dotação suficiente nos anos de 2017 e 2018**, indicando possível violação ao dispositivo constitucional insculpido no art. 167, inciso II, da CF/1988. Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário (relator ministro Bruno Dantas) (...)

16. Nesta inspeção, foram encontradas novas irregularidades acerca de **assunção de obrigações sem orçamento, ensejando a assunção de passivos a descoberto que foram ou estão sendo custeados por dotações dos exercícios seguintes ao de sua geração**, a partir da execução de DEA.” (grifos nossos, Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas (TC 038.365/2019-7). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/fiscalizacao-aponta-indicios-de-execucao-irregular-de-despesas-de-exercicios-anteriores.htm>. Acesso em: 02/06/2023.)

Com base na literatura e análises empíricas pretéritas, espera-se que o uso de maquiagens fiscais seja maior pelo prefeito em primeiro mandato, como estratégia de sinalização de competência para eleitores (provisão de bens e serviços públicos visíveis sem afetar negativamente indicadores fiscais), com a maior inscrição de RP e DEA. Especificamente, espera-se maior registro de DEA, no ano seguinte à reeleição (primeiro ano do segundo mandato) e de RPs no ano eleitoral do primeiro mandato.

Conforme destacado na seção 1.4.2, em bases de dados menores com muitos valores zero (como as de DEA), a estimação "*bias-corrected*" tende a ser mais adequada. Dessa forma, optou-se por apresentar os resultados das três estimações nas tabelas detalhadas do apêndice C (tabela C.2 a C.5) e apenas os menores coeficientes significantes da *bias-corrected* nos polinômios linear e quadrático nas tabelas resumidas (tabelas 3.1, 3.2 e 3.3).

Outra distinção com relação às análises dos capítulos anteriores é a de que não utilizamos a variável idade do prefeito como controle nas RDD desse capítulo, por ter obtido coeficiente significativo (apesar de pequeno) no teste de covariadas. Isso porque, a adição de controle em bases de dados pequenas e com muitos zeros, como as de DEA e RP, prejudicaria as análises. Pode haver redução da eficiência estatística, porque, em uma amostra pequena, cada variável adicional consome graus de liberdade, o que pode aumentar a variância das estimativas e reduzir a precisão das estimações. Além disso, se a variável de controle estiver correlacionada com outras variáveis independentes, isso pode levar a problemas de multicolinearidade, complicando a interpretação dos coeficientes. Por outro lado, em amostras com muitos zeros, a adição de uma variável de controle pode introduzir mais ruído do que sinal, especialmente se a variável de controle tiver pouco ou nenhum poder explicativo em relação à variável dependente. Enfim, em métodos não paramétricos, o objetivo é capturar relações sem fazer suposições fortes sobre a forma funcional. Adicionar variáveis de controle pode complicar desnecessariamente o modelo, especialmente em contextos com dados limitados.

### **3.4.2 Análises descritivas preliminares**

Na presente análise, utilizam-se dados de mais de 2400 municípios para o período de 2005 a 2020, englobando o total de quatro eleições nas quais já era possível a reeleição (2008, 2012, 2016 e 2020). Como nas análises precedentes, essas foram divididas em dois períodos diante da quebra estrutural dos dados fiscais entre 2005 a 2012 e 2013 a 2020.

As variáveis dependentes são os RP<sup>162</sup> e a DEA classificados por natureza de despesa<sup>163</sup> e foram obtidos nos bancos de dados Finanças do Brasil (Finbra)<sup>164</sup> e Siconfi<sup>165</sup>, da Secretaria do Tesouro Nacional, razão por que se aplicam ao presente trabalho as mesmas limitações de qualidade de coleta dos dados apresentadas no capítulo 1 (seção 1.4.1). Também analisamos o resultado primário do período 2015 a 2021<sup>166</sup>. Registre-se, ainda, que os RP por natureza de despesa só estavam disponíveis a partir de 2013. Todas as variáveis são analisadas em termos *per capita* e deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) com base de 2021. Ambas as variáveis são medidas a nível de estoque, conforme contabilizado no Siconfi. Enfim, destaque-se que as variáveis eleitorais e socioeconômicas são as mesmas utilizadas e descritas nos capítulos anteriores.

As estatísticas descritivas encontram-se compiladas na tabela C.1 do apêndice C, explicitando que os dados de DEA e RP possuem menos observações e grande quantidade de observações com valor zero. Apresenta-se, nas figuras 3.2 a 3.4, a evolução das três principais variáveis fiscais de análise ao longo do tempo.

---

<sup>162</sup> Os RP foram analisados como estoque. Não foram analisados RP como fluxo, porque a diferença do estoque de um ano para o outro não permite extrair informações precisas acerca dos montantes efetivamente inscritos em determinado ano.

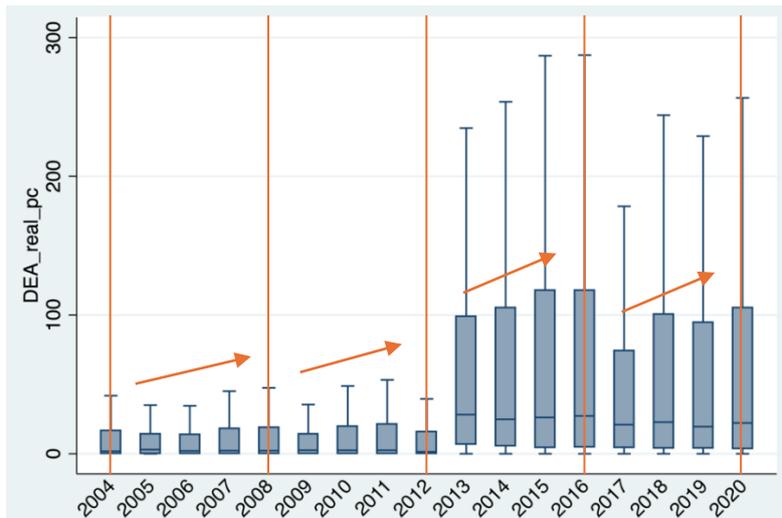
<sup>163</sup> Não analisamos juros, inversões financeiras e amortização da dívida de RPP e RPNP porque não são rubricas em que a literatura identificou manipulações ao longo dos anos, por estarem em menor controle por parte das gestões municipais, sob o aspecto da postergação de pagamentos.

<sup>164</sup> Os RP foram extraídos da aba “Consulta Passivo” de cada ano, ao passo que os dados de DEA foram retirados da aba “Despesa Consulta”. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 20/05/2023

<sup>165</sup> No Demonstrativo de Contas Anuais, os dados de RP e DEA foram obtidos do Anexo I-D (Despesas Orçamentárias). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/consultas-siconfi/siconfi-finbra-demonstrativos-de-contas-anuais>. Acesso em: 20/05/2023. Quanto ao resultado primário, esse foi retirado do anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de cada ano.

<sup>166</sup> Não há dados de resultado primário disponível para os anos de 2013 e 2014 do RREO.

**Figura 3.2 – Evolução de DEA entre 2004 e 2020**

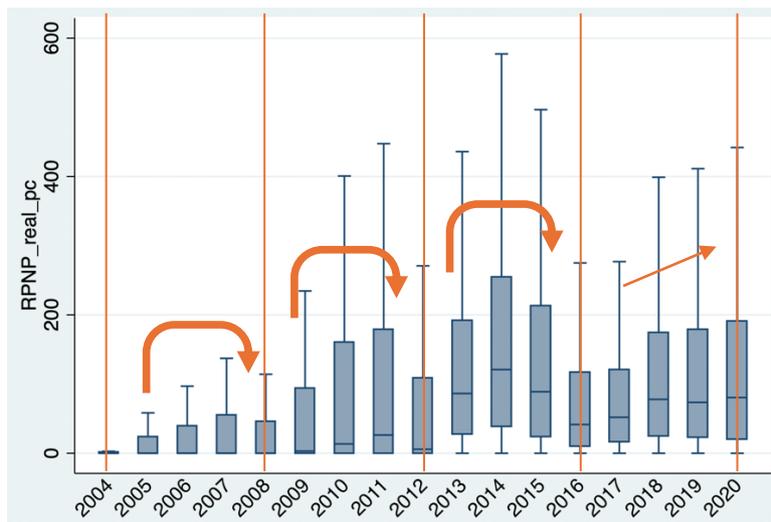


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi. Valores em Reais *per capita*.

Da figura 3.2, observa-se que as DEA apresentam padrão de crescimento do seu registro durante o mandato, atingindo seu ápice nos anos eleitorais, com subsequente queda no mandato seguinte (exceto entre 2012 e 2013, o que pode decorrer das mudanças na contabilização).

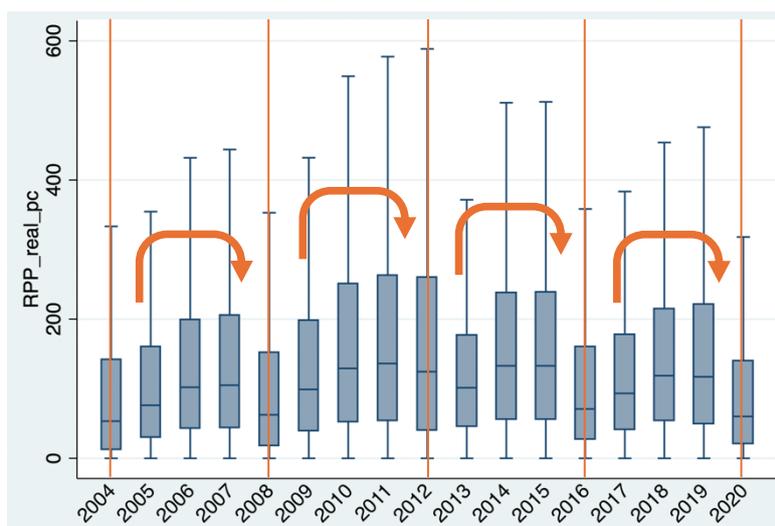
Enquanto isso, os RP demonstram expansão até meados do mandato, seguido de reduções nos anos eleitorais, indicando a efetividade da regra do artigo 42 da LRF, com exceção ao último mandato para RPNP, que teve comportamento ascendente.

**Figura 3.3 – Evolução de RPNP entre 2004 e 2020**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi. Valores em Reais *per capita*.

**Figura 3.4** – Evolução de RPNP entre 2004 e 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi. Valores em Reais *per capita*.

Apresentadas as principais informações e características dos dados, compilam-se os resultados alcançados por meio das análises econométricas e suas respectivas interpretações.

### 3.4.3 Resultados

Apresentam-se, a seguir, os resultados das análises de RDD para DEA, RPNP e RPP. Analogamente aos capítulos anteriores, os valores dos coeficientes, em reais *per capita* a preços de 2021, significam a diferença na média de registro de DEA e estoque de RP de prefeitos de primeiro e segundo mandato próximo ao corte, obtidas a partir das regressões locais de ambos os lados. Dessa forma, quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas registram mais DEA ou possuem maior estoque de RP do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária.

As tabelas 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4 trazem a apresentação simplificada dos resultados, de modo a facilitar sua interpretação, com os menores coeficientes significantes em até 10% obtidos pela estimação *bias-corrected* em ambos os polinômios ( $p=1$  e  $p=2$ ). As tabelas detalhadas de resultados encontram-se no apêndice (C.2, C.3 e C.4)<sup>167</sup>. Em primeiro lugar, apresentam-se os resultados relativos às DEA, para, em seguida, trazer os de RPNP e RPP.

<sup>167</sup> Destaca-se que os coeficientes das tabelas detalhadas no apêndice possuem mesmo sinal e próximo grau de magnitude, o que reforça a robustez dos resultados de RDD.

A tabela 3.1 sumariza os resultados relativos às DEA total e por grupo de natureza de despesas (GND):

**Tabela 3.1** – Regressões descontínuas para DEA por natureza de despesa

Colunas	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Despesas por natureza	2005 a 2012						2013 a 2020					
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
DEA total							-19				-33	
DEA Desp. c/ Pessoal												
DEA Juros e Encargos												
DEA Outras despesas correntes							-3					
DEA Investimentos											-15	
DEA Inversões financeiras												
DEA Amort. da dívida												

Observação: esta tabela traz a apresentação simplificada dos resultados das análises de RDD para diversos subgrupos de DEA classificadas por natureza de despesa (conforme Portaria Interministerial 163/2001), na qual constam apenas os menores coeficientes dos resultados significantes do estimador com correção de viés (*bias corrected*), desenvolvido por Cattaneo *et al.* (2016, 2021) com p-valor de até 10% obtidos nas regressões descontínuas de polinômio 1 e 2. Essas análises são divididas em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020) e feitas para todo o período do mandato (“A1 a A4” – colunas A e G); para o ano posterior às eleições (“A1” – colunas B e H); para o ano intermediário (“A2” – colunas C e I); para o ano anterior às eleições (“A3” – colunas D e J); para o ano eleitoral (“A4” – colunas E e K) e para anos não eleitorais (“A1 a A3” – colunas F e L). Os resultados encontram-se em reais *per capita*, a valores atualizados a preços de 2021, representando a diferença na média de volume de DEA registrados em municípios com prefeitos de primeiro mandato relativamente àqueles com governantes em segundo mandato próximo ao corte. Quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas registraram mais DEA do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária, com maiores registros por esses prefeitos de segundo mandato com relação aos de primeiro.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siconfi-STN.

No primeiro período, não há resultados significantes simultaneamente para os polinômios 1 e 2, sendo que os coeficientes dos resultados significantes isoladamente em um dos polinômios são muito pequenos, conforme se pode verificar da tabela A.2 do apêndice. Dessa forma, não há evidências de diferenças no registro de DEA em virtude de incentivos eleitorais entre 2005 e 2012, seja porque havia subevidenciação por problemas de preenchimento dos dados contábeis dos municípios antes do Siconfi, seja porque o uso dessa rubrica como meio de postergação de despesas ainda não havia se

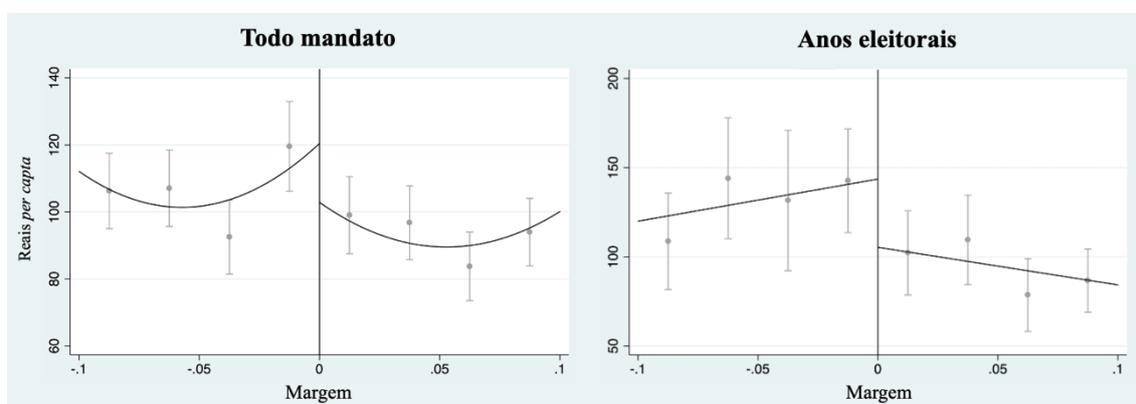
disseminado, com aprendizados dessas práticas a nível federal e estadual, que se intensificaram a partir de 2013.

Já no segundo período, identificou-se que prefeitos de primeiro mandato registraram mais DEA durante todo seu governo (aproximadamente R\$19,00 *per capita*), resultado também observado especificamente nas DEA relativas a outras despesas correntes (R\$ 3,00 *per capita*, respectivamente). Nas DEA de despesas com pessoal, essa diferença (de R\$ 5,00 *per capita*) só apresenta significância no polinômio 1 na estimativa convencional.

A intensificação do registro de DEA por prefeitos de primeiro mandato relativamente aos de segundo também ocorre, só que em maior medida, no próprio ano eleitoral (R\$ 34,00 *per capita*), especialmente nas DEA de investimentos (R\$ 15,00 *per capita* pela estimação *bias-corrected*).

A visualização gráfica das discontinuidades de DEA entre primeiro e segundo mandatos perto do corte para todo mandato e para anos eleitorais é melhor explicitada pela figura 3.5:

**Figura 3.5 - RDD sobre DEA (2013 a 2020)**



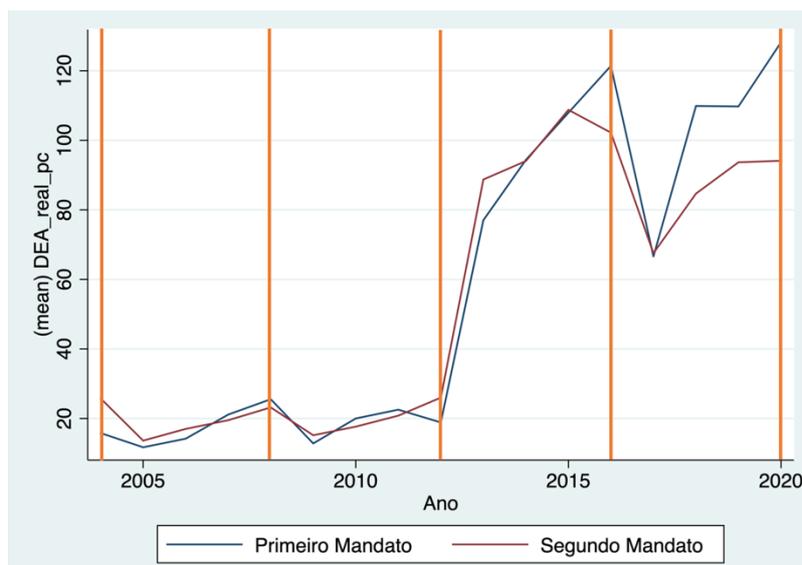
Fonte: Elaboração própria. Utiliza-se o método de seleção ótima de *bins* (`bselect(espr)`) e intervalo de confiança de 90%.

Contrariamente ao esperado, em nenhum dos períodos observou-se qualquer diferença significativa no ano seguinte às eleições. Assim, não há evidências de que DEA constitui mecanismo de maquiagem fiscal para postergação de efeitos fiscais de gastos para períodos após as eleições.

De toda sorte, os resultados revelaram padrão ainda não identificado pela literatura: o reconhecimento via DEA de obrigações contraídas em anos anteriores por prefeitos em primeiro mandato tem se dado em maior medida no próprio ano em que ocorrem as eleições, especialmente aquelas relativas a investimentos.

Comparando-se as médias de registro de DEA ao longo dos anos entre primeiro e segundo termo, observa-se, sobretudo a partir de 2013, que ambos aumentam esse reconhecimento durante o mandato até o ápice no ano eleitoral, seguido de queda no ano seguinte às eleições. Contudo, esse crescimento do registro de DEA no ano eleitoral (e em anos anteriores entre 2017 e 2020) é maior no caso de prefeitos de primeiro mandato, conforme se verifica da figura 3.6:

**Figura 3.6 – Média DEA em primeiro e segundo mandatos**



Fonte: Elaboração própria. Valores em Reais *per capita*.

Conforme resultados apresentados no capítulo 2, a partir de 2013 o maior fluxo de recursos – sobretudo de transferências – para prefeitos de primeiro mandato tem se concentrado no ano eleitoral, a partir do sucesso da estratégia de maximização de receitas nesse período para reeleição. Nesse contexto de maior disponibilidade de recursos no ano eleitoral para prefeitos que podem se reeleger, a estratégia ótima parece ter sido o uso desse espaço fiscal mais amplo para realização de despesas de grande visibilidade para o eleitor (conforme explicitado no capítulo 1) e, ao mesmo tempo, para quitação de obrigações assumidas em anos anteriores, sem deteriorar seus indicadores fiscais. Assim, não se faz necessário postergar pagamentos para anos após as eleições, o que não ocorre no caso da União (e possivelmente dos estados), dado que não está disponível essa estratégia de maximização de transferências intergovernamentais.

Por meio dessa tática de quitação de dívidas durante todo mandato e em período eleitoral, o prefeito de primeiro termo maximizaria as chances de apoio dos fornecedores

na campanha eleitoral e de ter bens, serviços e obras públicas funcionando logo antes do pleito, o que sinalizaria para o eleitor competência no sentido de Rogoff (1990).

Sob o ponto de vista dos fornecedores, especialmente de obras públicas, o risco de não recebimento de bens e serviços efetivamente prestados se eleva conforme se aproximam as eleições, porquanto há incertezas sobre a continuidade do incumbente e por se observar historicamente queda do registro de DEA nos anos seguintes às eleições tanto por prefeitos em primeiro quanto em segundo mandato (conforme se observa da figura 6, exceto pelo ano de 2013, cuja elevação pode decorrer da mudança da base e do formato de contabilização do Finbra para o Siconfi). Dessa forma, seria racional que esses fornecedores pressionassem o incumbente que pode se reeleger a pagarem pelos bens ou serviços prestados durante o mandato, inclusive com ameaças críveis de interrupção das obras ou da prestação de serviços públicos essenciais e visíveis ao eleitor local.

Ao mesmo tempo, a postergação de pagamentos nos anos anteriores às eleições contribui para não pressionar indicadores fiscais desses exercícios, que podem ser observados pelo eleitor como *proxy* de responsabilidade fiscal, consoante previsto por Silva, Batista e Nascimento (2017), o que será testado preliminarmente adiante.

Passando para as análises dos RPNP, seus resultados encontram-se consolidados e resumidos na tabela 2, com detalhamentos na tabela C.3 do apêndice C.

**Tabela 3.2** – Regressões descontínuas para RPNP por natureza de despesa

Colunas	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
	2005 a 2012						2013 a 2020					
Despesas por natureza	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
RPNP total							-33		-52	-54		-35
RPNP desp. Correntes												-10
RPNP Desp. c/ Pessoal												
RPNP Outras despesas correntes							-11					-14
RPNP Desp. de Capital							-33		-38	-64		-40
RPNP Investimentos							-33		-41	-53		-39

Observação: esta tabela traz a apresentação simplificada dos resultados das análises de RDD para diversos subgrupos de RPNP classificados por natureza de despesa (conforme Portaria Interministerial 163/2001), na qual constam apenas os menores coeficientes dos resultados significantes do estimador com correção de viés (*bias corrected*), desenvolvido por Cattaneo *et*

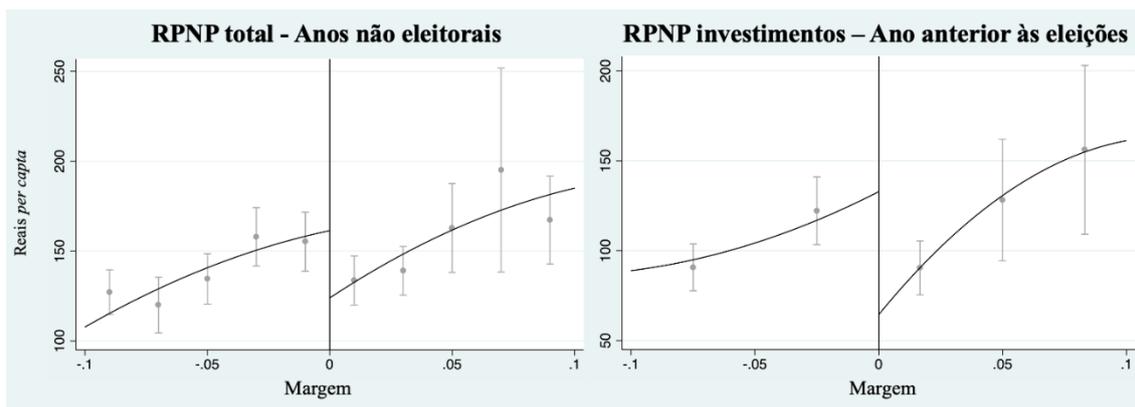
al. (2016, 2021) com p-valor de até 10% obtidos nas regressões descontínuas de polinômio 1 e 2. Essas análises são divididas em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020) e feitas para todo o período do mandato (“A1 a A4” – colunas A e G); para o ano posterior às eleições (“A1” – colunas B e H); para o ano intermediário (“A2” – colunas C e I); para o ano anterior às eleições (“A3” – colunas D e J); para o ano eleitoral (“A4” – colunas E e K) e para anos não eleitorais (“A1 a A3” – colunas F e L). Os resultados encontram-se em reais *per capita*, a valores atualizados a preços de 2021, representando a diferença na média de volume de RPNP inscritos em municípios com prefeitos de primeiro mandato relativamente àqueles com governantes em segundo mandato próximo ao corte. Quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas inscreveram mais RPNP do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária, com maiores registros por esses prefeitos de segundo mandato com relação aos de primeiro. Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siconfi-STN.

Novamente, não foram encontrados resultados significantes no primeiro período para os RPNP (2005 a 2012). Já no segundo período, há diferenças significantes em prol do prefeito de primeiro termo para RPNP total, outras despesas correntes, despesas de capital e investimentos no mandato como um todo e nos anos não eleitorais. Especificamente no segundo e no terceiro anos do mandato, o incumbente com possibilidade de reeleição possui maior volume inscrito de RPNP total, de despesas de capital e investimentos com relação ao de segundo mandato.

Ou seja, prefeitos de primeiro mandato possuem maior estoque de despesas empenhadas não liquidadas nem pagas no mesmo ano, especialmente nos dois anos que precedem as eleições para o caso das despesas de capital e investimentos. Essa prática pode constituir uma tática eleitoral de aumento do estoque de promessas difusas ou mero mecanismo de ajuste da execução de despesas plurianuais, como investimentos, ao fluxo financeiro mais concentrado em anos eleitorais em municípios com incumbentes em primeiro mandato e a represamentos na liberação de recursos intergovernamentais.

Confirmam-se na figura 3.7 as discontinuidades de estoque de RPNP próximas ao corte em anos não eleitorais e, para RPNP de investimentos, nos anos anteriores às eleições:

**Figura 3.7** – RDD sobre RPNP (2013 a 2020)



Fonte: elaboração própria. Utiliza-se o método de seleção ótima de *bins* (`binselect(espr)`) e intervalo de confiança de 90%.

A hipótese levantada de maior inscrição de restos a pagar em anos eleitorais não se confirmou, havendo inclusive resultados indicando maior inscrição de RPNP em anos eleitorais por prefeitos de segundo mandato, apesar de não significantes a 10%.

Quanto ao RPP, a tabela E.3 traz os resultados significantes obtidos, com maiores detalhes na tabela C.4 do apêndice:

**Tabela 3.3** – Regressões descontínuas para RPP por natureza de despesa

Colunas	2005 a 2012					2013 a 2020						
	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
RPP total					-42							
RPP desp. Correntes												
RPP Desp. c/ Pessoal												
RPP Outras despesas correntes												
RPP Desp. de Capital										-6		
RPP Investimentos										-6		

Observação: esta tabela traz a apresentação simplificada dos resultados das análises de RDD para diversos subgrupos de RPP classificados por natureza de despesa (conforme Portaria Interministerial 163/2001), na qual constam apenas os menores coeficientes dos resultados significantes do estimador com correção de viés (*bias corrected*), desenvolvido por Cattaneo *et al.* (2016, 2021) com p-valor de até 10% obtidos nas regressões descontínuas de polinômio 1 e 2. Essas análises são divididas em dois períodos (2005 a 2012 e 2013 a 2020) e feitas para todo o período do mandato (“A1 a A4” – colunas A e G); para o ano posterior às eleições (“A1” – colunas B e H); para o ano intermediário (“A2” – colunas C e I); para o ano anterior às eleições (“A3” – colunas D e J); para o ano eleitoral (“A4” – colunas E e K) e para anos não eleitorais (“A1 a A3” – colunas F e L). Os resultados encontram-se em reais *per capita*, a valores atualizados a preços de 2021, representando a diferença na média de volume de RPP inscritos em municípios com prefeitos de primeiro mandato relativamente àqueles com governantes em segundo mandato

próximo ao corte. Quando o coeficiente é negativo, significa que os prefeitos de primeiro mandato que venceram em eleições apertadas inscreveram mais RPP do que os de segundo mandato que foram reeleitos por pouco, ao passo que um coeficiente positivo implica lógica contrária, com maiores registros por esses prefeitos de segundo mandato com relação aos de primeiro.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siconfi-STN.

Os resultados de RPP foram inconclusivos para maior parte das análises, exceto pela maior inscrição de RPP total em anos eleitorais no primeiro período e de despesas de capital e investimentos no ano anterior às eleições.

O primeiro resultado corrobora a explicação levantada após a análise dos resultados de DEA: a estratégia de postergação de pagamentos só passa a ser vantajosa se o incumbente não tiver meios para maximizar receitas em anos eleitorais em montante suficiente para gastar mais e quitar obrigações do mandato, sem prejudicar indicadores fiscais.

Conforme resultados dos artigos 1 e 2, no primeiro período (2005 a 2012), os prefeitos de primeiro mandato utilizavam a tática de antecipação de receitas e despesas para não esbarrar nas proibições da LRF de final de mandato e pela menor discricionariedade política dos critérios de distribuição de transferências com relação ao segundo período (diante da expansão das emendas parlamentares e outras alterações institucionais ocorridas posteriormente). Portanto, constatou-se contexto de restrição de acesso a recursos adicionais em anos eleitorais via maximização de transferências, no qual seria racional o uso da estratégia de postergação de despesas, intuição confirmada pelas evidências empíricas.

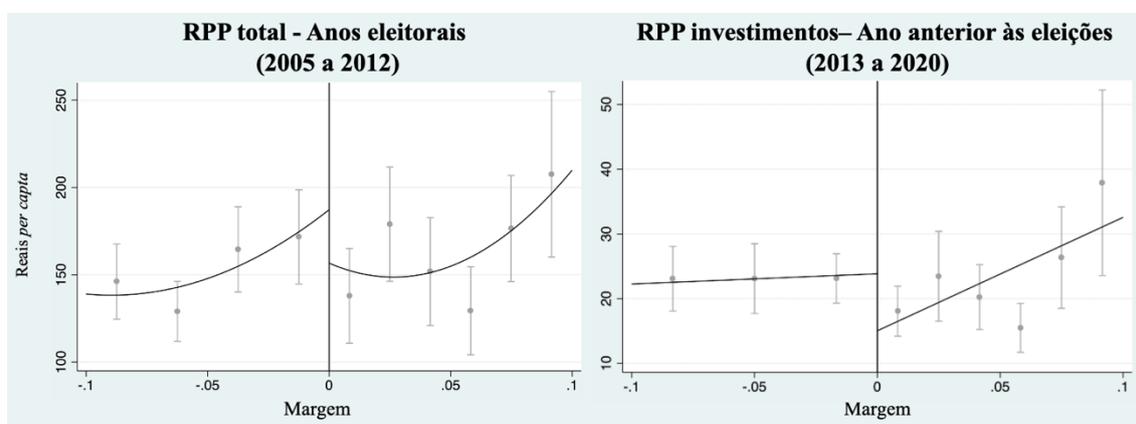
Ressalte-se que os resultados significantes encontrados por Almeida e Sakurai (2015) foram obtidos para o primeiro período e parte do segundo (2013 a 2016) pelo método paramétrico sobre os RP em fluxo, ao passo que o utilizado nas presentes análises é o não paramétrico para RP em estoque, com algoritmo de seleção de banda ótima. Dessa forma, o presente resultado não se contrapõe ao anterior (de maior redução do fluxo de RPP pelo prefeito de primeiro mandato), mas somente indica que o estoque de restos a pagar nos anos eleitorais entre prefeitos próximos ao corte é maior no de primeiro mandato.

Os resultados de RPP para o segundo período – de maior estoque de RPP de despesas de capital e investimentos no ano anterior às eleições pelos prefeitos de primeiro mandato –, apesar de significantes apenas no polinômio 1, seguem a lógica daqueles observados para RPNP de antecipação dos estágios das despesas em gastos que possuem

natureza plurianual como os investimentos. Como no caso dos RPNP, esse descasamento entre as etapas iniciais de execução da despesa e o respectivo pagamento também poderia ser explicado pelo próprio fluxo financeiro dos municípios com prefeitos em primeiro termo, explicitado no capítulo 2, de concentração de maiores receitas em anos eleitorais. Assim, no segundo período, várias despesas iniciam-se nos anos iniciais do primeiro mandato, mas acabam sendo pagas nos anos finais, quando são recebidos mais recursos, especialmente de transferências.

A figura 3.8 evidencia as descontinuidades de RPP total em anos eleitorais durante o primeiro período e de RPP de investimentos nos anos anteriores às eleições no segundo período de análise:

**Figura 3.8 - RDD sobre RPP**



Fonte: elaboração própria. Utiliza-se o método de seleção ótima de *bins* (`binselect(espr)`) e intervalo de confiança de 90%.

Outra hipótese é a de que esse padrão pode constituir mecanismo de postergação de efeitos fiscais em anos anteriores às eleições, para melhorar indicadores fiscais nesse exercício, porque seriam observados pelos eleitores no ano do pleito, consoante previsões de Silva, Batista e Nascimento (2017). Nesse sentido, como mero exercício investigativo, aplicou-se o mesmo método de regressão descontínua utilizado em todas as demais análises sobre o resultado primário dos municípios, que possuía dados disponíveis no Siconfi apenas entre 2015 e 2020, conforme resultados da tabela C.5 do apêndice.

Nessas análises não foram encontrados quaisquer resultados significantes, indicando que em nenhum dos anos do mandato há diferenças no resultado primário obtido por prefeitos de primeiro e segundo mandatos ao redor do corte. Assim, ao menos para os dois últimos termos, não há evidências preliminares de que incumbentes com possibilidade de reeleição obtenham melhores resultados fiscais (relativamente ao resultado primário) nos anos anteriores às eleições, para sinalizar responsabilidade fiscal,

corroborando indícios no sentido de um eleitorado mais aderente à hipótese de *voters as fiscal liberals*<sup>168</sup>.

### 3.5 Conclusões

O presente estudo deteve seu foco sobre o uso da estratégia de postergação de pagamentos via DEA e RP como estratégia de manipulação fiscal para reeleição nos municípios brasileiros entre 2005 e 2020. Partindo das intuições teóricas, seria esperado maior uso dessa estratégia pelos prefeitos de primeiro mandato, permitindo-lhe sinalizar competência na gestão fiscal próximo às eleições às custas dos orçamentos dos anos seguintes, ao aumentar gastos com maior visibilidade ao eleitor sem afetar os indicadores de responsabilidade fiscal. Portanto, a hipótese inicialmente construída seria de maior registro de DEA no ano seguinte à reeleição (primeiro ano do segundo mandato) e de RP no ano eleitoral do primeiro mandato.

Ao aplicar o método de regressão descontínua sobre os dados de DEA e RP, evidenciou-se que a estratégia de postergação de pagamentos é usada em complementaridade à de maximização de receitas de transferências federativas.

Quando não era possível maximizar receitas de transferências em anos eleitorais, a postergação de pagamentos se mostrava como estratégia ótima, permitindo adiar efeitos fiscais em contexto de limitação de entrada de recursos. Como se observou entre 2005 e 2012, o maior estoque de RPP no ano eleitoral (R\$42 *per capita* a mais) ocorreu concomitantemente à estratégia de antecipação de receitas e despesas para anos anteriores às eleições.

Contudo, a partir do momento em que foi possível aumentar o fluxo de recursos no próprio ano eleitoral, deixou de ser necessário que o prefeito postergasse pagamentos naquele ano, dado que haveria suficiente espaço fiscal para realizar gastos de maior visibilidade aos eleitores e, ao mesmo tempo, arcar com obrigações contraídas nos quatro anos do seu governo. E foi justamente essa intuição que os resultados do segundo período (2013 a 2020) revelaram. O maior registro de DEA durante todo mandato e, especialmente em investimentos, no ano eleitoral por prefeitos de primeiro mandato com relação aos de segundo, bem como o maior estoque de RPNP e RPP (geral, outras despesas correntes e despesas de capital) em todo mandato e em anos anteriores às

---

<sup>168</sup> Jones, Meloni e Tommasi (2012).

eleições, sobretudo nos segundo e terceiro anos de mandato no caso de investimentos. Assim, os resultados do segundo período não permitem concluir que há o uso inequívoco e intencionado de estratégias de postergação de gastos para reeleição via DEA, RPNP ou RPP.

Por meio dessa tática, o prefeito consegue usar o maior espaço fiscal do ano eleitoral para pagar dívidas contraídas no seu mandato, obtendo assim apoio dos fornecedores para campanha e para garantia de funcionamento dos serviços de maior visibilidade ao eleitor. Dessa forma, o fornecedor também minimiza o risco de “calote” depois das eleições.

Por outro lado, a estratégia de postergação de pagamentos nos anos anteriores às eleições também funciona como meio de casar o fluxo financeiro concentrado em anos eleitorais com o ciclo de execução de despesas de natureza plurianual, como os investimentos, possibilitando a realização e continuidade de bens, serviços e obras públicas. Outrossim, não foram encontradas evidências preliminares de que a postergação de pagamentos em anos anteriores às eleições atua como mecanismo de melhoria de indicadores fiscais do terceiro ano de mandato.

Enfim, os resultados desse estudo explicitam efeitos colaterais de regras fiscais rígidas de orçamento equilibrado (como o art. 42 e outras da LRF): atores políticos com incentivos eleitorais se esforçam na manipulação do orçamento, seja pela maximização de receitas de transferências, seja pela postergação de pagamentos. Situações em que essa última estratégia se dissemina, com o crescimento dos “esqueletos fiscais”, geram prejuízos ao planejamento, à previsibilidade orçamentária, à sustentabilidade fiscal e à credibilidade da contabilidade pública. Por isso, a literatura internacional mais moderna destaca a importância do desenho de regras fiscais com gatilhos automáticos, que dão flexibilidade ao gestor em momentos de restrição, para evitar a “contabilidade criativa”<sup>169</sup>.

Este estudo amplia a literatura sobre ciclos políticos orçamentários ao desvendar como regras fiscais podem inadvertidamente estimular a contabilidade criativa entre gestores públicos, especialmente em contextos eleitorais. Empregando uma abordagem metodológica inovadora através da regressão descontínua, revela-se não só a prevalência de táticas fiscais oportunistas, mas também sua racionalização no panorama político

---

<sup>169</sup> Silvano *et al.* (2022), p. 26.

brasileiro. A análise detalhada e os resultados obtidos oferecem *insights* acadêmicos valiosos, destacando a necessidade de repensar as políticas fiscais atuais para mitigar as manipulações orçamentárias.

As implicações práticas são igualmente significativas, sugerindo reformas políticas que fortaleçam a transparência e a responsabilidade fiscal. A evidência aponta para a importância de mecanismos rigorosos de monitoramento fiscal e uma governança mais robusta, que possam efetivamente desincentivar as práticas contábeis que distorcem a realidade fiscal. Assim, este trabalho não apenas contribui para o corpo teórico em finanças públicas e economia política, mas também serve como um guia para a formulação de políticas que assegurem práticas fiscais sustentáveis e éticas, reforçando a integridade das finanças públicas em um cenário pós-eleitoral.

Possíveis extensões desse estudo podem aprofundar o entendimento sobre a estratégia de postergação de pagamentos nos municípios, avaliando, por exemplo, em quais funções de despesas mais ocorrem; ou se há influências sobre outros indicadores fiscais para além do resultado primário.

### 3.6 Apêndice C

**Tabela C.1** – Estatísticas descritivas

Nome Variáveis	nº obs	Média	Desvio Padrão	q1	q2	q3	Anos
RPNP total	39.217	105,402	270,150	0,000	28,560	126,729	2005 a 2020
RPNP despesas correntes	13.128	61,595	158,817	7,117	26,190	68,587	2013 a 2020
RPNP despesas com pessoal	5.446	17,609	70,885	0,275	1,774	10,750	2013 a 2020
RPNP outras despesas correntes	12.988	54,832	139,261	6,439	23,590	61,576	2013 a 2020
RPNP despesas de capital	11.168	106,930	233,056	117,626	44,896	122,956	2013 a 2020
RPNP investimentos	11.060	107,019	233,785	11,842	44,790	123,129	2013 a 2020
RPP total	40.631	151	235,139	36,253	96,183	197,922	2013 a 2020
RPP despesas correntes	14.761	132,359	164,986	35,055	90,991	184,560	2013 a 2020
RPP despesas com pessoal	12.797	69,731	93,554	13,570	38,339	97,714	2013 a 2020
RPP outras despesas correntes	14.566	72,775	98,072	17,372	49,941	99,655	2013 a 2020
RPP despesas de capital	12.234	23,070	48,957	2,840	9,290	24,371	2013 a 2020
RPP investimentos	12.076	22,503	48,910	2,682	8,823	23,429	2013 a 2020
DEA total	35.114	48,393	148,724	0,374	6,830	36,843	2005 a 2020
DEA - Despesas c/ pessoal	28.300	10,929	41,097	0,000	0,017	5,622	2005 a 2020

DEA Juros da dívida	21.614	0,241	7,932	0,000	0,000	0,000	2005 a 2020
DEA Outras despesas correntes	34.397	12,920	32,745	0,061	2,288	11,326	2005 a 2020
DEA Investimentos	23.129	1,871	17,438	0,000	0,000	0,000	2005 a 2020
DEA Inversões Financeiras	21.539	0,142	13,575	0,000	0,000	0,000	2005 a 2020
DEA Amortização da Dívida	21,625	0,4590113	8,903	0,000	0,000	0,000	2005 a 2020

Fonte: elaboração própria. Valores em Reais *per capita*.

A Tabela C.1 exibe um resumo estatístico das variáveis relacionadas às práticas fiscais no Brasil entre 2005 e 2020, focando em Restos a Pagar Não Processados (RPNP), Restos a Pagar Processados (RPP) e Despesas de Exercícios Anteriores (DEA). Observa-se uma média elevada para o RPNP total e RPP total, com um desvio padrão considerável, indicando uma variação significativa entre os municípios. A maioria das categorias mostra uma mediana (q2) substancialmente menor do que a média, sugerindo uma distribuição assimétrica dos dados com possíveis valores extremos. Além disso, os valores mínimos são frequentemente zero, especialmente nas subcategorias de DEA, o que pode indicar que muitos municípios não reportaram essas despesas em determinados anos. Esses padrões quantitativos apontam para uma complexidade nas práticas fiscais e na gestão orçamentária dos municípios brasileiros no período estudado.

**Tabela C.2 – Resultados RDD detalhados de DEA**

2005 a 2012													
Variável	Estimação	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
		A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
DEA Total	Convencional	-1,3621 (1,027)	-1,9421 (1,1631)	-0,70683 (1,3273)	1,2643 (1,4957)	-5,204 (4,7464)	-0,44461 (0,6639)	0,63073 (1,3038)	-1,571 (1,6517)	-0,088 (1,8898)	1,6197 (1,8098)	1,009 (2,7873)	-0,35215 (1,086)
	Bias-corrected	-1,0594 (1,027)	-2,1224 (1,1631)	-0,42062 (1,3273)	1,5858 (1,4957)	-5,4476 (4,7464)	-0,46727 (0,6639)	0,74674 (1,3038)	-1,231 (1,6517)	-0,45963 (1,8898)	1,7585 (1,8098)	1,9605 (2,7873)	-0,63148 (1,086)
	Robust	-1,0594 (0,99255)	-2,1224 (1,378)	-0,42062 (1,4838)	1,5858 (1,6702)	-5,4476 (4,7359)	-0,46727 (0,76612)	0,74674 (1,5071)	-1,231 (1,8673)	-0,45963 (2,1111)	1,7585 (2,0264)	1,9605 (3,5944)	-0,63148 (1,2144)
	Obs.	18848	4796	4927	4878	4247	14601	18848	4796	4927	4878	4247	14601
DEA pessoal	Convencional	-1,3621 (1,027)	-1,9421* (1,1631)	-0,70683 (1,3273)	1,2643 (1,4957)	-5,204 (4,7464)	-0,44461 (0,6639)	0,63073 (1,3038)	-1,571 (1,6517)	-0,088 (1,8898)	1,6197 (1,8098)	1,009 (2,7873)	-0,35215 (1,086)
	Bias-corrected	-1,0594 (1,027)	-2,1224* (1,1631)	-0,42062 (1,3273)	1,5858 (1,4957)	-5,4476 (4,7464)	-0,46727 (0,6639)	0,74674 (1,3038)	-1,231 (1,6517)	-0,45963 (1,8898)	1,7585 (1,8098)	1,9605 (2,7873)	-0,63148 (1,086)
	Robust	-1,0594 (0,99255)	-2,1224 (1,378)	-0,42062 (1,4838)	1,5858 (1,6702)	-5,4476 (4,7359)	-0,46727 (0,76612)	0,74674 (1,5071)	-1,231 (1,8673)	-0,45963 (2,1111)	1,7585 (2,0264)	1,9605 (3,5944)	-0,63148 (1,2144)
	Obs.	18848	4796	4927	4878	4247	14601	18848	4796	4927	4878	4247	14601
DEA juros e encargos da dívida	Convencional	-0,05954 (0,13462)	-0,00232 (0,01056)	0,03549 (0,03279)	0,20634 (0,15626)	-0,23152 (0,23017)	0,1135 (0,13755)	-0,04463 (0,15648)	0,01549 (0,01777)	0,06284 (0,04023)	0,15106 (0,21279)	-0,44126 (0,46862)	0,10539 (0,16655)
	Bias-corrected	-0,04353 (0,13462)	-0,00389 (0,01056)	0,0257 (0,03279)	0,17654 (0,15626)	-0,25959 (0,23017)	0,13957 (0,13755)	-0,01955 (0,15648)	0,02099 (0,01777)	0,08237** (0,04023)	0,10928 (0,21279)	-0,5672 (0,46862)	0,15134 (0,16655)
	Robust	-0,04353	-0,00389	0,0257	0,17654	-0,25959	0,13957	-0,01955	0,02099	0,08237*	0,10928	-0,5672	0,15134

		(0,15076)	(0,01578)	(0,04084)	(0,18705)	(0,28532)	(0,14969)	(0,18357)	(0,01809)	(0,05125)	(0,25081)	(0,53309)	(0,18281)
	Obs.	18848	4796	4927	4878	4247	14601	18848	4796	4927	4878	4247	14601
DEA outras despesas correntes	Convencional	-0,67713	-0,77455	0,39689	-0,13149	-2,0093	-0,23649	-0,27756	-0,84879	0,81447	0,54092	-1,0881	0,12279
		(0,92408)	(0,99231)	(1,884)	(2,3702)	(2,4227)	(1,0223)	(1,1887)	(1,1745)	(2,1577)	(2,7859)	(3,1603)	(1,1835)
	Bias-corrected	-0,51158	-0,73641	0,70513	0,36037	-2,2982	-0,02789	-0,15767	-0,91671	1,1375	1,0672	-0,71768	0,36618
		(0,92408)	(0,99231)	(1,884)	(2,3702)	(2,4227)	(1,0223)	(1,1887)	(1,1745)	(2,1577)	(2,7859)	(3,1603)	(1,1835)
	Robust	-0,51158	-0,73641	0,70513	0,36037	-2,2982	-0,02789	-0,15767	-0,91671	1,1375	1,0672	-0,71768	0,36618
		(1,0705)	(1,1441)	(2,1769)	(2,7469)	(2,7726)	(1,185)	(1,3297)	(1,2839)	(2,3743)	(3,0814)	(3,5367)	(1,2988)
	Obs.	18847	4796	4926	4878	4247	14600	18847	4796	4926	4878	4247	14600
DEA investimentos	Convencional	1,0423	-0,07915	0,63316	-0,22088	3,8721	0,03862	1,2285	-0,13151	1,1523	-0,03672	4,2755	0,04554
		(0,73998)	(0,08153)	(0,46428)	(0,61459)	(3,0875)	(0,26324)	(0,83498)	(0,35336)	(0,99667)	(0,77498)	(3,3066)	(0,29103)
	Bias-corrected	1,1048	-0,08153	0,79528*	-0,39242	3,9465	-0,01033	1,2768	-0,14656	1,2227	-0,15594	4,3097	0,00562
		(0,73998)	(0,23474)	(0,46428)	(0,61459)	93,0875)	(0,26324)	(0,83498)	(0,35336)	(0,99667)	(0,77498)	(3,3066)	(0,29103)
	Robust	1,1048	0,23474	0,79528	-0,39242	3,9465	-0,01033	1,2768	-0,14656	1,2227	-0,15594	4,3097	0,00562
		(0,88391)	(0,27659)	(0,62765)	(0,70707)	(3,7129)	(0,2972)	(0,89601)	(0,39396)	(1,1285)	(0,81804)	(3,6325)	(0,30071)
	Obs.	18847	4796	4926	4878	4247	14600	18847	4796	4926	4878	4247	14600
DEA inversões financeiras	Convencional	0,00239	0,00232	0,02279	0,14297	-0,17902	0,05044	-0,0119	0,00219	0,02008	0,19341	-1,3439	0,06614
		(0,07931)	(0,00218)	(0,02384)	(0,11267)	(0,18602)	(0,03914)	(0,07964)	(0,00301)	(0,02735)	(0,15296)	(1,2331)	(0,05372)
	Bias-corrected	-0,03453	0,0022	0,02879	0,17845	-0,22106	0,06113	-0,03143	0,00166	0,0221	0,22114	-1,381	0,07382
		(0,07931)	(0,00218)	(0,02384)	(0,11267)	(0,18602)	(0,03914)	(0,07964)	(0,00301)	(0,02735)	(0,15296)	(1,2331)	(0,05372)
	Robust	-0,03453	0,0022	0,02879	0,17845	-0,22106	0,06113	-0,03143	0,00166	0,0221	0,22114	-1,381	0,07382
		(0,07575)	(0,00257)	(0,02804)	(0,14037)	(0,22752)	(0,04946)	(0,08223)	(0,00333)	(0,02929)	(0,17526)	(1,2385)	(0,06046)

	Obs.	18847	4796	4926	4878	4247	14600	18847	4796	4926	4878	4247	14600
DEA amortização da dívida	Convencional	0,40752 (0,5836)	2,1239 (1,971)	0,04715 (0,10418)	-0,12382 (0,09513)	-0,3542 (0,54687)	0,4856 (0,60739)	0,88838 (1,0971)	3,1186 (3,0363)	0,12132 (0,1768)	-0,19841 (0,15699)	-0,53786 (0,79545)	1,0584 (1,1768)
	Bias-corrected	0,55996 (0,5836)	2,7251 (1,971)	0,0717 (0,10418)	-0,10043 (0,09513)	-0,46934 (0,54687)	0,6625 (0,60739)	1,1822 (1,0971)	3,8538 (3,0363)	0,13549 (0,1768)	-0,23351 (0,15699)	-0,57968 (0,79545)	1,4228 (1,1768)
	Robust	0,55996 (0,80891)	2,7251 (2,6422)	0,0717 (0,12394)	-0,10043 (0,10321)	-0,46934 (0,6709)	0,6625 (0,83304)	1,1822 (1,3809)	3,8538 (3,8185)	0,13549 (0,208)	-0,23351 (0,18597)	-0,57968 (0,96641)	1,4228 (1,474)
	Obs.	18847	4796	4926	4878	4247	14600	18847	4796	4926	4878	4247	14600

2013 a 2020

Variável	Estimação	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
		A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
DEA Total	Convencional	-19,966*** (7,9109)	-11,308 (16,711)	-6,7573 (16,768)	-19,258 (19,05)	-36,315* (19,747)	-12,191 (9,3724)	-19,577** (9,784)	4,481 (25,577)	-6,5439 (23,166)	-25,03 (23,813)	-34,663 (22,385)	-12,809 (11,932)
	Bias-corrected	-19,282*** (7,9109)	-12,982 (16,711)	-3,6838 (16,768)	-20,639 (19,05)	-33,933* (19,747)	-11,034 (9,3724)	-20,253** (9,784)	9,9438 (25,577)	-8,2952 (23,166)	-26,978 (23,813)	-33,453 (22,385)	-12,864 (11,932)
	Robust	-19,282** (9,1679)	-12,982 (20,013)	-3,6838 (19,539)	-20,639 (22,243)	-33,933 (22,624)	-11,034 (10,924)	-20,253** (10,709)	9,9438 (29,307)	-8,2952 (25,742)	-26,978 (25,886)	-33,453 (24,432)	-12,864 (13,182)
	Obs.	11866	1789	3349	3386	3342	8524	11866	1789	3349	3386	3342	8524
DEA desp. c/ pessoal	Convencional	-5,107* (2,7704)	-1,7406 (6,9997)	0,75469 (5,3453)	-6,1224 (6,4292)	-10,563 (7,8375)	-1,4753 (3,501)	-2,857 (3,625)	1,1617 (9,3429)	1,5964 (7,8495)	-8,6398 (7,5713)	-10,384 (8,4863)	-1,9051 (4,5662)
	Bias-corrected	-4,2621 (2,7704)	-0,92423 (6,9997)	2,1427 (5,3453)	-7,9543 (6,4292)	-8,025 (7,8375)	-2,0061 (3,501)	-2,6342 (3,625)	2,6468 (9,3429)	0,80937 (7,8495)	-10,459 (7,5713)	-8,6729 (8,4863)	-2,2464 (4,5662)
	Robust	-4,2621	-0,92423	2,1427	-7,9543	-8,025	-2,0061	-2,6342	2,6468	0,80937	-10,459	-8,6729	-2,2464

		(3,0823)	(8,4617)	(6,1574)	(7,4544)	(8,7863)	(4,1118)	(4,0351)	(10,525)	(8,9886)	(8,3331)	(9,0591)	(5,1473)
	Obs.	5903	887	1706	1676	1634	4269	5903	887	1706	1676	1634	4269
DEA juros e encargos da dívida	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DEA outras despesas correntes	Bias-corrected	-3,1065*	-1,5645	-2,0037	-3,3865	-4,9252	-2,4745	-3,5882*	-0,37114	-3,1954	-4,2721	-4,6765	-3,0651
		(1,823)	(3,6024)	(3,7438)	(4,1937)	(3,8415)	(2,319)	(2,1466)	(4,9542)	(4,5642)	(5,0632)	(4,4999)	(2,6895)
	Robust	-3,4074*	-1,6833	-2,0844	-3,8406	-5,1645	-2,7978	-3,8707*	0,15574	-3,9376	-4,7374	-4,6409	-3,391
		(1,823)	(3,6024)	(3,7438)	(4,1937)	(3,8415)	(2,319)	(2,1466)	(4,9542)	(4,5642)	(5,0632)	(4,4999)	(2,6895)
	Obs.	-3,4074*	-1,6833	-2,0844	-3,8406	-5,1645	-2,7978	-3,8707*	0,15574	-3,9376	-4,7374	-4,6409	-3,391
		(2,1053)	(4,3404)	(4,3981)	(4,8918)	(4,4193)	(2,7067)	(2,3197)	(5,733)	(4,9568)	(5,4657)	(4,9272)	(2,9182)
	Obs.	11266	1696	3190	3204	3176	8090	11266	1696	3190	3204	3176	8090
DEA investimentos	Convencional	-3,0617	-8,2095	6,5611	2,0617	-13,702*	1,5941	-2,3893	-10,602	7,0301	4,0654	-16,53	2,7663
		(4,5026)	(9,828)	(12,582)	(10,307)	(8,259)	(6,1847)	(5,6784)	(12,067)	(15,562)	(12,27)	(10,401)	(7,1091)
	Bias-corrected	-3,7176	-10,286	6,9055	4,5661	-15,097*	2,9343	-1,4686	-9,0118	7,4557	5,7987	-17,721*	4,0955
		(4,5026)	(9,828)	(12,582)	(10,307)	(8,259)	(6,1847)	(5,6784)	(12,067)	(15,562)	(12,27)	(10,401)	(7,1091)
	Robust	-3,7176	-10,286	6,9055	4,5661	-15,097	2,9343	-1,4686	-9,0118	7,4557	5,7987	-17,721	4,0955
		(5,2415)	(12,409)	(15,4)	(12,762)	(9,7921)	(7,0923)	(6,0908)	(14,406)	(15,957)	(14,277)	(11,717)	(7,578)
	Obs.	1437	199	390	413	435	1002	1437	199	390	413	435	1002
DEA inversões financeiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

DEA  
amortização da  
dívida

Obs.: p<0,001 é representado por \*\*\*, p<0,05 por \*\* e p<0,1 por \*. Valores em Reais *per capita*.

Obs.2: Por insuficiente número de observações, não foi possível realizar a análise para DEA de juros e encargos sociais, inversões financeiras e amortização da dívida para o período de 2013 a 2020, identificados na tabela com “-”.

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos no software econométrico Stata.

**Tabela C.3 – Resultados RDD detalhados de RPNP**

2005 a 2012													
Polinômio linear (p=1)								Polinômio quadrático (p=2)					
	Estimação	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
RPNP total	Convencional	5,9332 (6,8225)	5,6997 (9,5268)	-7,9688 (12,396)	3,5195 (17,688)	16,962 (18,233)	-3,2246 (7,4319)	7,8927 (8,4873)	9,7765 (9,4957)	-7,7964 (13,596)	5,4233 (19,518)	17,528 (22,411)	4,5828 (8,2204)
	Bias-corrected	7,712 (6,8225)	6,208 (9,5268)	-7,8725 (12,396)	8,3333 (17,688)	16,679 (18,233)	-1,2684 (7,4319)	8,6524 (8,4873)	9,9926 (9,4957)	-7,7205 (13,596)	8,1503 (19,518)	14,49 (22,411)	5,7851 (8,2204)
	Robust	7,712 (7,846)	6,208 (11,184)	-7,8725 (13,94)	8,3333 (19,676)	16,679 (22,105)	-1,2684 (8,2209)	8,6524 (9,5579)	9,9926 (10,337)	-7,7205 (14,518)	8,1503 (20,531)	14,49 (26,232)	5,7851 (8,7849)
	Obs.	18830	4793	4922	4870	4245	14585	18830	4793	4922	4870	4245	14585
2005 a 2012													
Polinômio linear (p=1)								Polinômio quadrático (p=2)					
Variável	Estimação	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
RPNP total	Convencional	-28,955*** (9,7807)	-8,5368 (16,327)	-43,105 (27,071)	-47,123** (21,067)	0,18748 (12,666)	-30,767*** (10,881)	-30,521*** (12,346)	-10,773 (19,861)	-51,658 (35,963)	-84,694*** (30,573)	2,2472 (15,751)	-40,285*** (15,875)

	Bias-corrected	-33,241***	-11,723	-52,955**	-54,595***	-1,7643	-35,009***	-34,13***	-9,3983	-58,122*	-94,218***	2,7763	-45,07***
		(9,7807)	(16,327)	(27,071)	(21,067)	(12,666)	(10,881)	(12,346)	(19,861)	(35,963)	(30,573)	(15,751)	(15,875)
	Robust	-33,241***	-11,723	-52,955*	-54,595**	-1,7643	-35,009***	-34,13***	-9,3983	-58,122	-94,218***	2,7763	-45,07***
		(10,699)	(19,188)	(30,895)	(23,939)	(14,571)	(11,988)	(13,531)	(22,539)	(40,649)	(33,448)	(17,488)	(17,373)
	Obs.	15641	3920	4007	3963	3751	11890	15641	3920	4007	3963	3751	11890
RPNP despesas correntes	Convencional	-5,508	-10,845	-19,547	-6,7926	2,0049	-8,2397	-10,398*	-12,449	-23,197	-13,799	11,165	-15,286*
		(5,2062)	(10,683)	(15,212)	(12,419)	(6,7694)	(6,7419)	(6,2078)	(12,763)	(19,013)	(15,761)	(8,4439)	(8,1737)
	Bias-corrected	-7,5575	-13,475	-23,773	-9,7146	0,89596	-10,817*	-10,527*	-11,526	-25,243	-16,703	13,737*	-16,255**
		(5,2062)	(10,683)	(15,212)	(12,419)	(6,7694)	(6,7419)	(6,2078)	(12,763)	(19,013)	(15,761)	(8,4439)	(8,1737)
	Robust	-7,5575	-13,475	-23,773	-9,7146	0,89596	-10,817	-10,527	-11,526	-25,243	-16,703	13,737	-16,255*
		(5,8265)	(12,726)	(18,063)	(14,87)	(7,7722)	(7,5813)	(6,9697)	(14,675)	(21,961)	(17,935)	(9,0994)	(9,1892)
	Obs.	14981	3784	3873	3831	3493	11488	14981	3784	3873	3831	3493	11488
RPNP pessoal	Convencional	-1,6958	0,92675	-4,568	9,5261	-6,536	0,18814	-3,9308	1,6612	-10,72	5,4066	-6,7496	-2,1111
		(4,1369)	(5,0294)	(6,5631)	(9,197)	(9,7476)	(4,5341)	(4,7663)	(5,853)	(10,411)	(12,056)	(10,065)	(5,2246)
	Bias-corrected	-2,9752	1,9328	-5,5355	7,8533	-6,9348	-1,0145	-4,5385	2,7837	-13,2	4,2153	-7,4394	-2,6484
		(4,1369)	(5,0294)	(6,5631)	(9,197)	(9,7476)	(4,5341)	(4,7663)	(5,853)	(10,411)	(12,056)	(10,065)	(5,2246)
	Robust	-2,9752	1,9328	-5,5355	7,8533	-6,9348	-1,0145	-4,5385	2,7837	-13,2	4,2153	-7,4394	-2,6484
		(4,7359)	(1,9328)	(7,9631)	(10,935)	(11,29)	(5,2704)	(5,2144)	(6,3381)	(11,516)	(13,797)	(10,641)	(5,803)
	Obs.	6088	1623	1565	1571	1329	4759	6088	1623	1565	1571	1329	4759
RPNP outras desp correntes	Convencional	-9,7916**	-11,481	-16,566	-8,3205	5,0472	-12,422**	-11,462**	-13,415	-19,572	-16,343	8,9696	-15,902**
		(4,4132)	(9,9483)	(14,217)	(9,7436)	(5,3668)	(6,1458)	(5,4905)	(11,87)	(17,76)	(13,843)	(7,0146)	(7,4222)
	Bias-corrected	-11,54***	-14,294	-20,263	-11,053	6,312	-14,709***	-11,857**	-13,429	-21,294	-19,389	11,053	-17,104**
		(4,4132)	(9,9483)	(14,217)	(9,7436)	(5,3668)	(6,1458)	(5,4905)	(11,87)	(17,76)	(13,843)	(7,0146)	(7,4222)

	Robust	-11,54*** (4,8416)	-14,294 (11,754)	-20,263 (17,002)	-11,053 (11,599)	6,312 (6,3156)	-14,709** (6,8591)	-11,857** (6,2039)	-13,429 (13,672)	-21,294 (20,623)	-19,389 (15,686)	11,053 (7,6709)	-17,104** (8,3486)
	Obs.	14820	3747	3845	3793	3435	11385	14820	3747	3845	3793	3435	11385
RPNP despesas de capital	Convencional	-30,094*** (8,9387)	1,2263 (12,982)	-31,701 (20,923)	-56,544*** (19,975)	-12,165 (13,674)	-35,618*** (11,791)	-36,22*** (12,605)	-1,4826 (15,809)	-45,487 (32,115)	-79,474*** (27,002)	-13,536 (15,414)	-39,983*** (15,605)
	Bias-corrected	-33,859*** (89387)	-1,214 (12982)	-38,082** (20923)	-64,43*** (19975)	-14,626 (13674)	-40,71*** (11791)	-40,653*** (12,605)	-2,3551 (15,809)	-53,132* (32,115)	-88,052*** (27,002)	-13,995 (15,414)	-45,327*** (15,605)
	Robust	-33,859*** (98,595)	-1214 (15,191)	-38082 (23,989)	-64,43*** (22,371)	-14626 (15,768)	-40,71*** (12,981)	-40,653*** (13,55)	-2,3551 (17,729)	-53,132 (35,592)	-88,052*** (29,196)	-13,995 (16,926)	-45,327*** (16,867)
	Obs.	12757	3147	3407	3255	2948	9809	12757	3147	3407	3255	2948	9809
		Convencional	-29,758*** (8,8877)	1,8522 (13,025)	-34,777* (21,303)	-46,83*** (18,984)	-14,45 (13,782)	-34,338*** (11,497)	-36,464*** (12,655)	-0,26411 (16,02)	-49,37 (32,208)	-75,936*** (26,681)	-14,745 (15,362)
	Bias-corrected	-33,459*** (8,8877)	-0,49411 (13,025)	-41,871** (21,303)	-53,827*** (18,984)	-16,888 (13,782)	-39,163*** (11,497)	-40,921*** (12,655)	-0,95897 (16,02)	-57,289* (32,208)	-84,139*** (26,681)	-15,228 (15,362)	-44,798*** (15,672)
	Robust	-33,459*** (9,822)	-0,49411 (15,266)	-41,871* (24,306)	-53,827*** (21,304)	-16,888 (15,86)	-39,163*** (12,723)	-40,921*** (13,586)	-0,95897 (18,012)	-57,289* (35,624)	-84,139*** (28,887)	-15,228 (16,809)	-44,798*** (16,91)
	Obs.	12639	3110	3385	3226	2918	9721	12639	3110	3385	3226	2918	9721

Obs.:  $p < 0,001$  é representado por \*\*\*,  $p < 0,05$  por \*\* e  $p < 0,1$  por \*. Valores em Reais *per capita*.

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos no software econométrico Stata.

**Tabela C.4 – Resultados RDD detalhados de RPP**

2005 a 2012													
Variável	Estimação	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
		A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
RPP total	Convencional	4,8491 (9,8183)	12,816 (21,983)	41,876 (25,933)	-7,1431 (24,07)	-35,679 (23,825)	16,978 (13,70)	9,3289 (13,443)	21,144 (30,047)	53,389 (32,004)	-13,278 (38,362)	-45,119* (28,012)	22,017 (18,844)
	Bias-corrected	6,4513 (9,8183)	18,745 (21,983)	51,053 (25,933)	-4,5947 (24,07)	-42,725* (23,825)	22,135 (13,70)	10,44 (13,443)	25,02 (30,047)	61,163 (32,004)	-18,424 (38,362)	-46,323* (28,012)	21,936 (18,844)
	Robust	6,4513 (11,812)	18,745 (27,158)	51,053 (30,73)	-4,5947 (30,02)	-42,725 (27,701)	22,135 (16,154)	10,44 (15,118)	25,02 (35,654)	61,163 (36,496)	-18,424 (44,874)	-46,323 (31,765)	21,936 (22,251)
	Obs.	18828	4790	4924	4871	4243	14585	18828	4790	4924	4871	4243	14585
2013 a 2020													
Variável	Estimação	Polinômio linear (p=1)						Polinômio quadrático (p=2)					
		A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
RPP total	Convencional	-2,5709 (5,7681)	-5,3034 (9,092)	-9,6831 (14,576)	-3,1945 (13,672)	9,3593 (12,03)	-7,357 (7,2831)	0,27488 (7,3403)	-6,5388 (11,143)	-11,811 (18,135)	-13,571 (19,332)	11,603 (14,932)	-5,9951 (9,2238)
	Bias-corrected	-4,4797 (5,7681)	-6,0391 (9,092)	-13,601 (14,576)	-5,2392 (13,672)	9,2716 (12,03)	-9,9502 (7,2831)	1,3613 (7,3403)	-6,9966 (11,143)	-11,253 (18,135)	-16,361 (19,332)	12,907 (14,932)	-5,1289 (9,2238)
	Robust	-4,4797 (6,6096)	-6,0391 (10,423)	-13,601 (17,088)	-5,2392 (15,943)	9,2716 (14,023)	-9,9502 (8,3056)	1,3613 (8,2381)	-6,9966 (12,221)	-11,253 (20,543)	-16,361 (21,687)	12,907 (16,349)	-5,1289 (10,373)
	Obs.	16992	4274	4282	4230	4206	12786	16992	4274	4282	4230	4206	12786

RPP despesas correntes	Convencional	-2,77	-7,9655	-8,0466	2,1324	4,8913	-6,2684	-2,0789	-9,6105	-9,6853	-10,603	6,4215	-6,4251
		(5,3022)	(8,6954)	(12,836)	(12,601)	(11,439)	(6,6598)	(6,6545)	(11,183)	(15,783)	(18,453)	(14,081)	(8,4352)
	Bias-corrected	-4,4171	-8,9706	-10,807	0,81377	4,2224	-8,4758	-1,8995	-9,9576	-10,311	-13,766	7,61	-6,4469
		(5,3022)	(8,6954)	(12,836)	(12,601)	(11,439)	(6,6598)	(6,6545)	(11,183)	(15,783)	(18,453)	(14,081)	(8,4352)
	Robust	-4,4171	-8,9706	-10,807	0,81377	4,2224	-8,4758	-1,8995	-9,9576	-10,311	-13,766	7,61	-6,4469
	(6,0995)	(10,113)	(15,104)	(14,72)	(13,298)	(7,6537)	(7,478)	(12,418)	(17,699)	(20,633)	(15,375)	(9,4836)	
	Obs.	16843	4245	4254	4198	4146	12697	16843	4245	4254	4198	4146	12697
RPP pessoal	Convencional	-1,0091	-6,0106	-4,5308	4,4923	-0,58488	-1,5826	-3,167	-6,1698	-8,4155	-0,08753	-2,8378	-3,6156
		(3,0553)	(5,8019)	(7,1449)	(8,0416)	(9,0644)	(3,6175)	(4,4307)	(7,4583)	(9,487)	(10,638)	(10,712)	(5,1559)
	Bias-corrected	-1,3027	-6,8822	-5,5291	5,1818	-1,3335	-1,8453	-4,1008	-6,1712	-9,461	-1,5808	-2,7947	-4,6148
		(3,0553)	(5,8019)	(7,1449)	(8,0416)	(9,0644)	(3,6175)	(4,4307)	(7,4583)	(9,487)	(10,638)	(10,712)	(5,1559)
	Robust	-1,3027	-6,8822	-5,5291	5,1818	-1,3335	-1,8453	-4,1008	-6,1712	-9,461	-1,5808	-2,7947	-4,6148
	(3,5387)	(6,7221)	(8,3776)	(9,3805)	(10,566)	(4,2074)	(4,8776)	(8,3331)	(10,526)	(11,827)	(11,855)	(5,683)	
	Obs.	14492	3648	3688	3674	3482	11010	14492	3648	3688	3674	3482	11010
RPP outras desp correntes	Convencional	-2,1832	-2,5845	-6,7865	-1,4303	6,0608	-4,373	-3,7581	-3,0507	-7,7431	-8,3756	7,0161	-6,3222
		(3,1557)	(4,8929)	(7,7748)	(7,1766)	(5,8091)	(3,9966)	(3,762)	(5,932)	(9,1467)	(10,437)	(7,4087)	(4,8096)
	Bias-corrected	-3,087	-3,1939	-8,464	-2,9356	5,5081	-5,6888	-3,861	-3,6813	-8,1788	-9,574	7,8865	-6,5562
		(3,1557)	(4,8929)	(7,7748)	(7,1766)	(5,8091)	(3,9966)	(3,762)	(5,932)	(9,1467)	(10,437)	(7,4087)	(4,8096)
	Robust	-3,087	-3,1939	-8,464	-2,9356	5,5081	-5,6888	-3,861	-3,6813	-8,1788	-9,574	7,8865	-6,5562
	(3,6615)	(5,6581)	(9,1839)	(8,2909)	(6,7471)	(4,6129)	(4,2052)	(6,4697)	(10,265)	(11,707)	(8,0354)	(5,3949)	
	Obs.	16622	4205	4206	4153	4058	12564	16622	4205	4206	4153	12564	12564
RPP despesas de capital	Convencional	-0,48795	2,9145	-3,5906	-5,3447	1,9691	-1,8824	-2,2387	3,0118	-5,4742	-5,8609	2,5241	-3,2438
		(1,9848)	(4,2491)	(5,9809)	(3,5244)	(3,4084)	(2,5591)	(2,6996)	(4,7621)	(8,1982)	(4,2178)	(4,1851)	(3,3275)

	Bias-corrected	-0,92041	3,1819	-5,227	-6,4112*	2,3132	-2,5962	-2,6342	3,2285	-6,3401	-6,2852	2,749	-3,7677
		(1,9848)	(4,2491)	(5,9809)	(3,5244)	(3,4084)	(2,5591)	(2,6996)	(4,7621)	(8,1982)	(4,2178)	(4,1851)	(3,3275)
	Robust	-0,92041	3,1819	-5,227	-6,4112*	2,3132	-2,5962	-2,6342	3,2285	-6,3401	-6,2852	2,749	-3,7677
		(2,2938)	(4,6046)	(7,196)	(3,9534)	(3,9968)	(2,924)	(3,0771)	(5,3891)	(9,7516)	(4,6306)	(4,6705)	(3,7918)
	Obs.	13867	3517	3654	3556	3140	10727	13867	3517	3654	3556	3140	10727
RPP investimentos	Convencional	-0,36006	3,1518	-3,2862	-5,6268	2,7096	-1,5058	-1,9003	4,018	-5,2109	-6,2985	2,7675	-2,9318
		(1,9987)	(4,3048)	(5,945)	(3,5511)	(3,2915)	(2,5419)	(2,7089)	(4,8545)	(8,1989)	(4,2522)	(4,3255)	(3,3372)
	Bias-corrected	-0,73185	3,5843	-4,847	-6,6822*	3,071	-2,1208	-2,25	4,4448	-6,1462	-6,7497	2,9322	-3,3926
		(1,9987)	(4,3048)	(5,945)	(3,5511)	(3,2915)	(2,5419)	(2,7089)	(4,8545)	(8,1989)	(4,2522)	(4,3255)	(3,3372)
	Robust	-0,73185	3,5843	-4,847	-6,6822*	3,071	-2,1208	-2,25	4,4448	-6,1462	-6,7497	2,9322	-3,3926
		(2,3204)	(4,6632)	(7,1682)	(3,9873)	(3,8685)	(2,9175)	(3,0925)	(5,5165)	(9,7522)	(4,6682)	(4,8458)	(3,809)
	Obs.	13680	3461	3626	3515	3078	10602	13680	3461	3626	3515	3078	10602

Obs.:  $p < 0,001$  é representado por \*\*\*,  $p < 0,05$  por \*\* e  $p < 0,1$  por \*. Valores em Reais *per capita*.

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos no software econométrico Stata.

**Tabela C.5 – Resultados RDD detalhados de Resultado Primário**

Estimação	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3	A1-A4	A1	A2	A3	A4	A1-A3
Convencional	3,8089	182,11	-62,103	-42,759	42,725	-27,955	-50,403	242,26	-97,055	-121,52	76,863	-110,78
	(123,41)	(253,77)	(83,548)	(183,13)	(275,46)	(135,84)	(160,05)	(316,56)	(114,44)	(248,05)	(322,41)	(191,77)
Bias-corrected	11,549	243,35	-88,323	-61,354	91,375	-39,449	-78,127	254,78	-105,84	-157,75	70,38	-147,82
	(123,41)	(253,77)	(83,548)	(183,13)	(275,46)	(135,84)	(160,05)	(316,56)	(114,44)	(248,05)	(322,41)	(191,77)
Robust	11,549	243,35	-88,323	-61,354	91,375	-39,449	-78,127	254,78	-105,84	-157,75	70,38	-147,82
	(142,98)	(302,83)	(97,136)	(215,14)	(314,82)	(159,99)	(176,24)	(361,06)	(131,47)	(280,78)	(344,17)	(215,92)

Obs.	12497	1982	2319	4090	4106	8391		12497	1982	2319	4090	4106	8391
------	-------	------	------	------	------	------	--	-------	------	------	------	------	------

Obs.:  $p < 0,001$  é representado por \*\*\*,  $p < 0,05$  por \*\* e  $p < 0,1$  por \*. Valores em Reais *per capita*.

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados obtidos no software econométrico Stata.

## CONCLUSÃO GERAL

Esta tese explorou de maneira sistemática e inovadora as dinâmicas fiscais associadas aos ciclos eleitorais e às estratégias de gestão fiscal adotadas por prefeitos em contexto de reeleição no Brasil, entre os anos de 2005 e 2020. Utilizando uma abordagem quase-experimental por meio da regressão descontínua (RDD), o estudo desvendou as nuances das práticas fiscais em municípios brasileiros, destacando como os incentivos eleitorais moldam o comportamento fiscal dos gestores municipais, influenciando a distribuição de receitas e despesas ao longo do mandato, a maximização de receitas de transferências federativas e a postergação de pagamentos.

Ao distinguir a análise entre 2005 a 2012 e de 2013 a 2020, esta tese revelou uma evolução notável nas estratégias fiscais adotadas por prefeitos em face da reeleição. No primeiro período, observou-se que prefeitos de primeiro mandato recorriam à antecipação de receitas e despesas, uma prática voltada à maximizar as chances de reeleição mas ainda alinhada com a observância das regras de final de mandato estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei Eleitoral. Essa conduta reflete uma estratégia prudente de gestão fiscal, na qual os gestores municipais buscavam equilibrar as demandas por visibilidade eleitoral com a necessidade de cumprir normativos fiscais rigorosos, evidenciando a efetividade dessas regras no período em questão.

Nesse contexto, diante da impossibilidade de maximizar receitas em anos eleitorais, prefeitos recorreram à postergação de pagamentos como estratégia alternativa para gerenciar o orçamento, por meio de restos a pagar. Essa prática permite a realização de despesas significativas sem comprometer indicadores de responsabilidade fiscal imediatamente, embora possa gerar “esqueletos fiscais” que comprometem a sustentabilidade fiscal a longo prazo.

Entretanto, a transição para o período subsequente, de 2013 a 2020, marca uma inflexão na eficácia e efetividade dessas regras fiscais. A diminuição de sua efetividade, possivelmente devido a alterações no contexto político e econômico e a mudanças institucionais, levou a uma maior concentração de receitas e despesas nos próprios anos eleitorais, especialmente para prefeitos de primeiro mandato. Este comportamento sugere uma adaptação às novas realidades, onde a maximização de recursos nos próprios anos eleitorais, particularmente através de transferências intergovernamentais, tornou-se

viável e estrategicamente vantajosa para fortalecer as chances de reeleição. Como consequência, a sazonalidade dos ciclos políticos orçamentários se intensificou, refletindo uma maior politização da gestão fiscal que desafia a previsibilidade orçamentária e a sustentabilidade fiscal a longo prazo, apesar de mitigar o uso das estratégias de postergação de despesas.

A concatenação dos resultados dos três capítulos lança luz sobre a dinâmica entre a legislação fiscal, a administração municipal e os ciclos eleitorais, mostrando como as transformações no cenário político e institucional modificam as práticas fiscais dos municípios. Ela sublinha a urgência de adaptar as normas fiscais para evitar a manipulação orçamentária e estratégias fiscais oportunistas, revelando a complexidade dos ciclos orçamentários políticos no Brasil. Essa análise detalhada ressalta a influência dos incentivos eleitorais nas decisões fiscais e a consequente necessidade de reformas para reforçar a transparência, previsibilidade e responsabilidade nas finanças públicas.

Os resultados obtidos evidenciam o aprofundamento dos desequilíbrios federativos e o impacto na gestão e continuidade das políticas públicas, provocados pelas estratégias fiscais em resposta a incentivos eleitorais. As conclusões apontam para a revisão do pacto federativo e das diretrizes de transferências intergovernamentais, buscando uma distribuição de recursos menos politizada e mais equitativa. Este enfoque sugere a importância de mecanismos de governança fiscal que possam mitigar práticas oportunistas e assegurar a integridade das finanças públicas, promovendo um ambiente fiscal mais estável.

Enfim, o estudo contribui de maneira significativa para o campo da economia política, oferecendo *insights* sobre como aprimorar a governança fiscal e as políticas públicas para promover maior estabilização dos ciclos orçamentários.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R.; RIBEIRO, L. C. Um novo código fiscal como proposta de reconstrução da governança. **Revista do TCU**, n. 149, 2022.
- AIDT, T. S.; SHVETS, J. Distributive politics and electoral incentives: Evidence from seven US state legislatures. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 4, n. 3, p.1–29, 2012.
- AKHMEDOV, A.; ZHURAVSKAYA, E. Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 119, p. 1301–1338, 2004.
- ALESINA, A.; BAYOUMI, T. The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states. **National Bureau of Economic Research**, 1996.
- ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G. D. **Political cycles and the macroeconomy**. MIT Press, 1997.
- ALESINA, A.. Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 102, n. 3, p. 651–678, 1987.
- ALMEIDA, M.. Nota técnica: restos a pagar e artifícios contábeis. **Textos para Discussão IPEA**, n. 2225, 2011.
- ALMEIDA, R. B.; SAKURAI, Sergio N. Incentivos eleitorais e regras fiscais (não tão) rígidas: novas evidências para os municípios brasileiros a partir da rubrica restos a pagar. **Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia - ANPEC**, 2018.
- ALT, James E.; LASSEN, David D. Transparency, political polarization and political budget cycles in OECD countries. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 530–550, 2006.
- ALT, J.; MESQUITA, E. B.; ROSE, S. Disentangling accountability and competence in elections: evidence from U.S. term limits. **The Journal of Politics**, v. 73. n. 1, p. 171–186, 2011.
- ARULAMPALAM, W.; DASGUPTA, S.; DHILLON, A.; DUTTA, B. Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. **Journal of Development Economics**, v. 1, n. 88, p. 103–119, 2009.

- ARVATE, P. R.; AVELINO, G.; TAVARES, J. Fiscal conservatism in a new democracy: “sophisticated” versus “naive” voters.” **Economics Letters**, v. 102, n. 2, p.125–127, 2009.
- BANKS, J. S.; SUNDARAM, R. K. Adverse Selection and Moral Hazard in a Repeated Elections Model. In: BARNETT, W. A.; HINICH, M. J.; SCHOFIELD, N. J. **Political Economy: Institutions, Competition, and Representation: Proceedings of the Seventh International Symposium in Economic Theory and Econometrics**. Nova Iorque: Cambridge University Press, p. 295– 311, 1993.
- BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. Capture and governance at local and national levels. **American Economic Review**, v. 90, n. 2, p. 135-139, 2000.
- BARRO, R. The control of politicians: an economic model. **Public Choice**, v. 14, p. 19-42, 1973.
- BARROSO, L. R. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista da OAB**, 2013. Disponível em: <http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em 15/09/2023.
- BARTOLUZZIO, A. I. S. de S.; ANJOS, L. C. M. dos. Ciclos políticos e gestão fiscal nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 24, n. 2, p. 167-180, 2020.
- BECK, N. Parties, administrations, and American macroeconomic outcomes. **The American Political Science Review**, v. 76, n. 1, p. 83–93, 1982.
- BENNETT, J.; DILORENZO, T. The limitations of spending limitation. **Economic Review**, LXVII, n. 12, p. 14–20, 1982.
- BERGER, H.; WOITEK, U. Searching for political business cycle in Germany. **Public Choice**, v. 91, n. 2, p.179–197, 1997.
- BERRY, C. R., BURDEN, B. C.; HOWELL, W. G. The president and the distribution of federal spending. **American Political Science Review**, v. 104, n. 4, p. 783–799, 2010.
- BESLEY, T.; CASE, A. Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. **Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 769–98, 1995.

- BLÖCHLIGER, H.; Kantorowicz, J., Fiscal constitutions: An empirical assessment, **OECD Economics Department Working Papers**, Paris, n. 1248, 2015.
- BLUNDELL, R.; BOND, S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. **Journal of Econometrics**. V. 87, p. 115—143, 1998.
- BOFFA, F.; CAVALCANTI, F.; FONS-ROSEN, C.; PIOLATTO, A. Drought-Reliefs and Partisanship. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 85, n. 5, 2023.
- BOHN, H.; INMAN, R. P. Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states. **Carnegie-Rochester conference series on public policy**, v. 45, p. 13–76, 1996.
- BRAUN, M.; TOMMASI, M. **Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences**. Victoria, PBA: Universidad de San Andres, Departamento de Economia, 2002.
- BRENDER, A. The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998. **Journal of Public Economics**, v. 87, p. 2187–2205, 2003.
- BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil, **IZA Discussion Papers**, n. 5698, 2011.
- BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. Brasília: Revista de Informação Legislativa, p. 89-98, 1997. Disponível em: [http://ftp.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/politicas\\_publicas\\_e\\_direito\\_administrativo.pdf](http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_publicas_e_direito_administrativo.pdf). Acesso em 31/03/2014.
- BUGARIN, M. S.; FERREIRA, I. Partisan intergovernmental transfers: empirical evidence, political and economic effects, and the electoral rationale. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 41, p. 41-66, 2021.
- BUGARIN, M.; MARCINIUK, F. Strategic partisan transfers in a federation: Evidence from a new Brazilian database. **Journal of Applied Economics**. V. 20, n. 2, p. 211-239, 2017.
- BUNCH, B. S. The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities. **Public Choice**, v. 68, n. 1-3, p. 57–69, 1991.

- BUTI, M.; MARTINS, J. N.; TURRINI, A. From deficits to debt and back: political incentives under numerical fiscal rules. **CESifo Economic Studies**, v. 53, n. 1, p. 115–152, 2007.
- CALONICO, S.; CATTANEO, M. D.; TITIUNIK, R. Robust Nonparametric Confidence Intervals for Regression-Discontinuity Designs. **Econometrica**, v. 82, n. 6, p. 2295-2326, 2014.
- CALONICO, S.; CATTANEO, M. D.; FARRELL, M. H. On the Effect of Bias Estimation on Coverage Accuracy in Nonparametric Inference. **Journal of the American Statistical Association**, v. 113, n. 522, p. 767-779, 2018.
- CALONICO, S.; CATTANEO, M. D.; FARRELL, M. H.; TITIUNIK, R. Regression Discontinuity Designs using Covariates. **Review of Economics and Statistics**, v. 101, n. 3, p. 442-451, 2019.
- CALONICO, S.; CATTANEO, M. D.; FARRELL, M. H. Optimal Bandwidth Choice for Robust Bias Corrected Inference in Regression Discontinuity Designs. **Econometrics Journal**, v. 23, n. 2, p. 192-210, 2020.
- CATTANEO, M. D., TITIUNIK, R. Regression discontinuity designs. **Annual Review of Economics**, v. 14, p. 821–851, 2022.
- CASTRO, M., MATTOS, E.; PATRIOTA, F. The effects of health spending on the propagation of infectious diseases. **Health Economics**, p. 1–22, 2021.
- CATE, L. N. dos S. T. **Quem recebe e que diferença fazem?** Um estudo sobre alocação de emendas orçamentárias individuais nos municípios brasileiros. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Avaliação do cenário de crise nos Municípios**, agosto/2023. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023\\_Estudo\\_Crise\\_Municipios\\_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 03/10/2023.
- COURI, D. Finanças públicas e a inflação de regras constitucionais. Nexo, 24 de março de 2022. Disponível em:

<https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2022/Finanças-públicas-e-a-inflação-de-regras-constitucionais>. Acesso em 28 set. 2023.

COX, G. W., MCCUBBINS, M. D. Electoral politics as a redistributive game. **The Journal of Politics**, v. 48, n. 2, p. 370-389, 1986.

CRISPIM, G.; FLACH, L.; ALBERTON, L.; FERREIRA, C. D. Political budget cycle: an analysis of Brazilian municipalities. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 14, n. 1, p. 124-140, 2021.

DAFFLON, B.; ROSSI, S. Public accounting fudges towards EMU: a first empirical survey and some public choice considerations. **Public Choice**, v. 101, n. 1, p. 59–84, 1999.

DALLE NOGARE, C.; RICCIUTI, R. Do term limits affect fiscal policy choices? **European Journal of Political Economy**, v. 27, n. 4, p. 681-692, 2011.

DE HAAN, J.; KLOMP, J. Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. **Public Choice**, v. 157, n. 3-4, p. 387–410, 2013.

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. Electoral manipulation via voter-friendly spending: theory and evidence. **Journal of Development Economics**, v. 92, n. 1, p. 39–52, 2010.

DUCHATEAU, P.; AGUIRRE, B. M. B. Estrutura Política como Determinante dos Gastos Federais. **Revista Economia**, v. 11, n. 2, p. 305–331, 2010.

EASTERLY, W. When is fiscal adjustment an illusion? **Economic Policy**, v. 14, n. 28, p. 56–86, 1999.

ECHEVERRIA, A. Q. D; RIBEIRO, G. F. O Supremo Tribunal Federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos estados brasileiros e o jogo do resgate. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 642-671, 2018.

FARIA, R. O. de. As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica. XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022, 2022. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6928/1/2.3.%20XI%20Prêmio%20SOF.pdf>.

Acesso em 04/10/2023.

FARIA, R. O. de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.

- FEREJOHN, J. Incumbent performance and electoral control. **Public Choice**, v. 50, p. 5-26, 1986.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274–1311, 2011.
- FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências Voluntárias no Federalismo Fiscal Brasileiro: Efeito do Ciclo Fiscal de Meio de Mandato sobre as Eleições Municipais. IN: ESAF (org.): **Finanças Públicas: IX Prêmio Tesouro Nacional**, v. IX, p. 221-278, Brasília: ESAF, 2005.
- FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271–300, 2007.
- FERREIRA, I. F. S. **Eleições e Política Fiscal**: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários. Tese (Doutorado em Economia). Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- FIIRST, C.; DOS SANTOS, A. C.; RODRIGUES JUNIOR, M. M.; ZONATTO, V. C. da S. Características políticas e desempenho financeiro público sob a luz da teoria dos ciclos políticos. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 17, n.1, p. 127-144, 2019.
- FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The Relationship between Federal Budget Amendments and Local Electoral Power, **Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Papers**, n. 7918, 2014.
- FOREMNY, D. Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy. **European Journal of Political Economy**, v. 34, p. 86–110, 2014.
- FOWLER, A.; HALL, Andrew B. Disentangling the Personal and Partisan Incumbency Advantages: Evidence from Close Elections and Term Limits. **Quarterly Journal of Political Science**, v.9, p. 501–531, 2014.
- FREY, B. S.; SCHNEIDER, F. A politico-economic model of the United Kingdom. **The Economic Journal**, v. 88, n. 350, p. 243–253, 1978b.

- FREY, B. S.; SCHNEIDER, F. An empirical study of politico-economic interaction, **The Review of Economics and Statistics**, v. 60, n. 2, p.174-183, 1978a.
- GAROFALO, P. J. Strategic spending in federal governments: theory and evidence from the US. **Journal of Applied Economics**, v. 22, n.1, p. 243-272, 2019.
- GELMAN, A.; IMBENS, G. Why high-order polynomials should not be used in regression discontinuity designs. **Journal of Business & Economic Statistics**, v. 37, n. 3, p. 447–456, 2019.
- GERIGK, W.; RIBEIRO, F. Investimentos públicos e fatores políticos nos pequenos municípios brasileiros: o que é relevante? **Revista Universo Contábil**, v. 14, n. 4, p. 68-92, 2018.
- GIUBERTI, A. C. Budget institutions and fiscal performance of the Brazilian federal government. **Economia**, v. 16, n. 2, p. 176–193, 2015.
- GONÇALVES, L. G.; FUNCHAL, B.; BEZERRA FILHO, J. E. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 462-481, 2017.
- GONZALEZ, M. A. Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico. **Review of Development Economics**, v. 6, n. 2, p. 204– 224, 2002.
- GRALAK, A. J.; GERIGK, W.; RIBEIRO, F. Investimentos públicos e o ciclo político orçamentário nos grandes municípios brasileiros. **Rev. Econ.**, v. 54, n. 1, p. 31-48, 2021.
- GRAMLICH, E. M. Intergovernmental grants: a review of the empirical literature. In: OATES, W. E. (ed). **The political economy of fiscal federalism**. Lexington, Massachusetts: Lexington Press, 1977.
- GRAMLICH, E. M.; GALPER, H. **State and local behavior and federal grant policy**. Brookings Papers, n. 1, 1973.
- GREMBI, V.; NANNICINI, T.; TROIANO, U. Do fiscal rules matter? **American Economic Journal: applied economics**, v. 8, n. 3, p. 1-30, 2016.

- GRIER, K. US presidential elections and real GDP growth, 1961–2004. **Public Choice**, v. 136, n. 3–4, p. 337–352, 2008.
- GROSSMAN, P. J. A political theory of intergovernmental grants. **Public Choice**, v. 3–4, n. 78, p. 295–303, 1994.
- HENRIQUE, A.; BATISTA, M. A politização dos desastres naturais: alinhamento partidário, declarações de emergência e a alocação de recursos federais para os municípios no Brasil. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, p. 522-555, 2020.
- HIBBS JR., D. A. Political parties and macroeconomic policy. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1467–1487, 1977.
- IMBENS, G.; LEMIEUX, T. Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice. **Journal of Econometrics**, v. 142, n. 2, p. 615–635, 2008.
- INMAN, R. P.; RUBINFELD, D. L. Designing tax policies in federalist economies: an overview. **Journal of Public Economics**, v. 60, p. 307-334, 1996.
- INMAN, R. P. Transfers and bailouts: Enforcing fiscal discipline with lessons from U.S federalism. In: RODDEN, J.A.; ESKELAND, G.S.; LITVACK, J. (Eds.). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. Cambridge: The MIT Press, p. 35-83, 2004.
- IRWIN, T. **Accounting devices and fiscal illusions**. International Monetary Fund, 2012.
- JAROCINSKA, E. Intergovernmental grants in Russia: Vote-buying or bargaining power of regions? **Economics in Transition**, v. 18, p. 405-427, 2010.
- JOHNSON, J. M.; CRAIN, W. M. Effects of term limits on fiscal performance: Evidence from democratic nations. **Public Choice**, v. 119, p. 73–90, 2004.
- JONES, M. P.; MELONI, O.; TOMMASI, M. Voters as fiscal liberals: incentives and accountability in federal systems. **Economics & Politics**, v. 24, n. 2, p. 135–156, 2012.
- KHEMANI, S. Does delegation of fiscal policy to an independent agency make a difference? Evidence from intergovernmental transfers in India. **Journal of Development Economics**, v. 82, p. 464-484, 2007.
- KLEIN, F. A. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 283–337, 2010.

- KLEIN, F. A.; SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. **European Journal of Political Economy**, v. 37, p. 21–36, 2015.
- KOEN, V.; VAN DEN NOORD, P. **Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting**. Paris, France: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2005.
- KRAEMER, M. Intergovernmental transfers and political representation: Empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico. **Working paper of Inter-American Development Bank**, v. 345, 1997.
- LARCINESE, V.; RIZZO, L.; TESTA, C. Allocating the U.S. Federal Budget to the States: **The Impact of the President**. **Journal of Politics**, v. 68. N. 2, p. 447–456, 2006.
- LAUTENSCHLAGE, J. The Influence of Mayors' Characteristics and Elections on the Composition of Brazilian Municipalities' Expenditures. **International Journal of Economics and Finance**, v. 14, n. 10, 2022.
- LEE, D. S. Randomized experiments from non-random selection in US House elections. **Journal of Econometrics**, v. 142, n. 2, p. 675-697, 2008.
- LEHMANN, M. C.; MATARAZZO, H. Voters' response to in-kind transfers: Quasi-experimental evidence from prescription drug cost-sharing in Brazil. **Economics Letters**, v. 184, 2019.
- LEMA, D.; STREB J. M. Party alignment and political budget cycles: the Argentine provinces. **Universidad Del Cema Documentos de Trabajo**. N. 520, 2013.
- LINDBECK, A. Stabilization policy in open economies with endogenous politicians. **The American Economic Review**, v. 66, n. 2, p. 1–19, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1817192>. Acesso em 02/09/2023.
- LINDBECK, A.; WEIBULL, J. W. Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. **Public Choice**, v. 52, p. 273-297, 1987.
- LIRA, E. Partisan alignment and public policies provision in Brazil. **Revista da Administração Pública**, v. 57, n. 1, 2023.

LIST, J.; STURM, D. How Elections Matter: Theory and Evidence from Environmental Policy. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 121, n. 4, p. 1249-1281, 2006.

MACRAE, D. A Political Model of the Business Cycle. **Journal of Political Economy**, v. 85, n. 2, p. 239-263, 1977. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1830790>. Acesso em 01/09/2023.

MAGDALENO, A. B.; LAUTENSCHLAGE, J.; WINK JUNIOR, M. V. A Recompensa ao Oportunismo Eleitoral em Funções de Despesas nos Municípios Brasileiros. **ANPEC**, 2022.

MARCINIUK, F. L.; BUGARIN, M. S. A influência da reeleição nas políticas fiscais subnacionais. **Revista Brasileira de Economia**, v. 73, n. 2, p. 181-212, 2019.

MARCINIUK, F. L.; BUGARIN, M. S.; FERREIRA, D. C. Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. **Estudos Econômicos**, v. 50, n. 2, p. 261-291, 2020.

MATTOS, E.; POLITI, R.; MORATA, R. Birthplace favoritism and the distribution of budget amendments in Brazil: Evidence from nondistrict elections. **European Journal of Political Economy**, v. 68, 2021.

MATTOS, E., ROCHA, F., ARVATE, P. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**. v. 41, n. 2, p. 239–267, 2011.

MCCRARY, J. Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. **Journal of Econometrics**, v. 142, n. 2, p. 698-714, 2008.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173-194, 2019.

MELLO, J. Condicionantes institucionais do desmonte e da resiliência de políticas públicas no Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de A.; SILVA, Michelle M. de Sá e, LEOPOLDI, M. A. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 411-442, 2023.

MELO, M. A.; PEREIRA, C.; SOUZA, S. Why do some governments resort to ‘creative accounting’ but not others? fiscal governance in the Brazilian federation. **International Political Science Review**, v. 35, n. 5, p. 595–612, 2014.

- MENDES, M.; ROCHA, C. A. A. O que reelege um Prefeito? Consultoria Legislativa do Senado Federal. **Textos para Discussão**, n. 7, 2004.
- MENDES, M. J. Capture of fiscal transfers: a study of Brazilian local governments. **Economia Aplicada**, v. 9, n. 3, p. 427–444, 2005.
- MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Textos para discussão – Consultoria Legislativa do Senado Federal**, n. 40, p. 15, 2008.
- MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos nos gastos públicos. **Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 600–622, 2001.
- MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S.; CARVALHO, A. X. O que leva um governante à reeleição? **Textos para discussão - IPEA**, n. 1135, 2005.
- MILESI-FERRETTI, G. M. Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. **Journal of Public Economics**, v. 88, n. 1, p. 377–394, 2004.
- MILESI-FERRETTI, G. M.; MORIYAMA, K. Fiscal adjustment in EU countries: A balance sheet approach. **Journal of Banking & Finance**, v. 30, n. 12, p. 3281–3298, 2006.
- MONASTÉRIO, L. O FPM e a estranha Distribuição da população dos pequenos Municípios brasileiros. **Textos para Discussão - IPEA**, n. 1818, 2013.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, v. 10, p. 377-397, 2006.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 64, n. 1, p. 3–24, 2010.
- NOGARE, C. D.; RICCIUTI, R. Do term limits affect fiscal policy choices? **European Journal of Political Economy**, v. 27, n. 11, p. 681–692, 2011.
- NOVAES, L.; MATTOS, E. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 1, p. 140–158, 2010.

- NOVAES, L.; MATTOS, E. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 1, p. 140–158, 2010.
- OATES, W.E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OLIVEIRA, F. A. de. Contabilidade criativa: como chegar ao paraíso, cometendo pecados contábeis - o caso do governo do Estado de Minas Gerais. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, v. 6, n. 11, 2011.
- ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, E. M. Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil. **Texto para Discussão - IPEA**, 2014.
- ORELLANO, Veronica I.; TELLINI, Taís C. Intergovernmental transfers to the Brazilian unified health system and party alignment. **Economia**, v. 23, n. 1, p. 143-166, 2022.
- PELTZMAN, S. Voters as fiscal conservatives. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 107, n. 2, p. 327–361, 1992.
- PEREIRA, T. S.; LUCAS, V. M.; RESENDE FILHO, M. de A. Ciclos políticos e eleitorais na execução do programa bolsa família em nível municipal. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 50, n. 1, 2020.
- PETERSEN, J. E. Changing red to black: deficit closing alchemy. **National Tax Journal**, p. 567–577, 2003.
- POPOV, V. Fiscal federalism in Russia: Rules versus electoral politics. **Comparative Economic Studies**, v. 44, p. 515-541, 2004.
- PORTO, A.; SANGUINETTI, P. Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina. **Economics and Politics**, v. 13, n. 3, p. 237–256, 2001.
- POTERBA, J. M. State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics. **Journal of Political Economy**, v. 102, n. 4, p. 799–821, 1994.
- POTERBA, J. M. Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the states. **National Tax Journal**, v. 48, n. 3, p. 329–336, 1995.

- REINIKKA, R.; SVENSSON, J. Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. **Quarterly Journal of Economics**, v. 19, n. 2, p. 679-705, 2004.
- RIZQIYATI, C.; SETIAWAN, D. Do Regional Heads Utilize Capital Expenditures, Grants, and Social Assistance in the Context of Elections? **Economies**, v.10, n. 220, 2022.
- ROCHA, A.; MENDES, M.; LISBOA, M. A tortuosa e perversa partilha do dinheiro dos municípios. **Brazil Journal**, Economia, 2/2/2023. Disponível em: <https://braziljournal.com/a-tortuosa-e-perversa-partilha-do-dinheiro-dos-municipios/>. Acesso em 25/10/2023.
- ROCHA, A. O FPM é constitucional? **Textos para Discussão - Consultoria Legislativa do Senado Federal**, n. 124, 2013.
- ROCHA, T. C. da; ARAÚJO, J. M. de; BRUNOZI JÚNIOR, A. C.. Budgetary, political and socioeconomic determinants of political-party succession: evidence of electoral behavior in brazilian municipalities. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 14, n. 3, 2021.
- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.
- ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **The Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.
- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.
- ROSE, S. Do fiscal rules dampen the political business cycle? **Public Choice**, v. 128, n. 3-4, p. 407–431, 2006.
- ROSENBERG, J. Rationality and the political business cycle: The case of local government. **Public Choice**, v. 73, n. 1, p. 71–81, 1992.
- ROZEVITCH, S.; WEISS, A. Beneficiaries from federal transfers to municipalities: The case of Israel. **Public Choice**, v. 76, n. 4, p. 335–346, 1993.
- RUMI, C. National electoral cycles in transfers to subnational jurisdictions. Evidence from Argentina. RUMI, C. In: **Finanzas públicas bajo competencia política**. Marco

**federal y evidencia de Argentina.** Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de la Plata, 2008.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. **Public Choice**, v. 148. N. 1-2, p. 233–247, 2011.

SAKURAI, S. N.; THEODORO, M. I. A. Alinhamento político e transferências governamentais: novas evidências para os municípios brasileiros. **Anais do XLI Encontro Nacional de Economia - ANPEC**, 2013.

SAKURAI, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 43, n. 2, 2013.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 137, n. 1-2, p. 301–314, 2008.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. **Public Choice**, v. 148. N. 1-2, p. 233–247, 2011.

SCHAECHTER, A.; KINDA, T.; BUDINA, N.; WEBER, A. **Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the "Next-Generation" Rules: A New Dataset.** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012.

SCHETTINI, B. P. **Ensaio sobre a previdência e as finanças públicas dos municípios brasileiros.** Tese (Doutorado em Economia). Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SCHETTINI, B.; TERRA, R. Electoral incentives and Public Employees' Retirement Systems in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 181. n. 377, 2019.

SCHETTINI, B.; TERRA, R. Electoral incentives and Public Employees' Retirement Systems in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 181. n. 377, 2019.

SCHNEIDER, C. J. Fighting with one hand tied behind the back: political budget cycles in the West German states. **Public Choice**, v.142, n. 1-2, p.125–150, 2010.

SCHNEIDER, L.; WECH, D.; WREDE, M. Political alignment and project funding. **International Tax and Public Finance**, v. 29, p. 1561-1589, 2022.

SCHULTZ, K. A. The politics of political business cycle. **British Journal of Political Science**, v. 5, p. 79–99, 1995.

SHAH, A. **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies**. Washington D.C: The World Bank, 1994.

SHEFFRIN, Steven M. Evaluating rational partisan business cycle theory. **Economics & Politics**, v. 1, n. 3, p. 239–259, 1989.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? **Journal of Public Economics**, v. 90, n. 8–9, p. 1367–1389, 2006.

SILVA, C. C.; BATISTA, C. E. C. **Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) como Instrumento de Gestão de Resultados Fiscais nos Estados Brasileiros**. XX Prêmio Tesouro Nacional 2017: Concurso de Monografias em finanças públicas, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/30>. Acesso em: 29/11/2023.

SILVA, C. C.; BATISTA, C. E. C.; NASCIMENTO, V. F. S. Despesas de exercícios anteriores (DEA) como instrumento de gestão de resultados fiscais nos estados brasileiros. **Revista do BNDES**, n. 48, p. 103-158, 2017.

SILVA, G. S. do S. **Lei Newcomb-Benford aplicada na estimativa populacional dos municípios brasileiros em 2015 e sua importância no repasse do FPM**. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) da Universidade de Brasília como requisito para conclusão da disciplina de Pesquisa em Ciências Contábeis, 2016.

SIVANO, C.; CUNHA, D.; BARBOSA, F.; ALVES, L.; ALMEIDA, M.; MARCOS, R.; FETTER, S.; VIZIOLI, T. Reforma do Arcabouço de Regras Fiscais Brasileiro: reforçando o limite de despesa e o planejamento fiscal. **Textos para Discussão – Tesouro Nacional**, n. 35, 2022.

SJAHRIR, B. S.; KIS-KATOS, K; SCHULZE, G. Political budget cycles in Indonesia at the district level. **Economics Letters**, v. 120, n. 2, p. 342-345, 2013.

SLOMSKI, V. **Manual de Contabilidade Pública: um Enfoque na Contabilidade Municipal, de Acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SMART, M.; STURM, D. M. Term limits and electoral accountability. **LSE CEP Discussion Paper**, n. 770, 2006.

SOLLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. **Journal of Public Economics**, v. 12, n. 92, p. 2302–2319, 2008.

STREB, J.; LEMA, D.; TORRENS, G. Checks and Balances on Political Budget Cycles: Cross-Country Evidence. **Kyklos**, v. 62, n. 3, p. 426-447, 2009.

STRUMPF, K. S. A predictive index for the flypaper effect. **Journal of Public Economics**, v. 69, p. 389-412, 1998.

STUCKERT, R. de O.; BUGARIN, M. S. Transferências Intergovernamentais Estratégicas: uma análise para as regiões Sul e Sudeste do Brasil. **ANPEC**, 2022. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2022/submissao/files\\_I/i5-4493d82b5e0552748844bdf780d50f29.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2022/submissao/files_I/i5-4493d82b5e0552748844bdf780d50f29.pdf). Acesso em 11/02/2024.

SUTHERLAND, D.; PRICE, R.; JOUMARD, I. Sub-central government fiscal rules. **OECD Economic Studies**, v. 2005, n. 2, p. 141–181, 2006.

TAMURA, K. Testing the partisan bias in the Japanese fiscal equalization system. **GLOPE II International Symposium on the Political Economy of Institutions and Expectations**, Waseda University, Tokyo, 2010.

TER-MINASSIAN, T. Fiscal rules for subnational governments: Can they promote fiscal discipline? **OECD Journal on Budgeting**, v. 6, n. 3, p. 1–11, 2007.

TER-MINASSIAN, T. Brazil is losing its fiscal policy compass. **Vox Lacea**. Disponível em: [https://vox.lacea.org/?q=deterioration\\_fiscalpolicy\\_brazil](https://vox.lacea.org/?q=deterioration_fiscalpolicy_brazil). Acesso em: 2013.

TURGEON, M.; CAVALCANTE, P. Desproporcionalidade da representação dos estados no congresso nacional e seus efeitos na alocação dos recursos federais. **Textos para discussão – IPEA**, n. 1980, 2014.

UMENO, L. G.; BUGARIN, M. Electoral Control in the Presence of Moral Hazard and Adverse Selection. **Brazilian Review of Econometrics**, v. 28, n.1, p. 17-50, 2008.

VASCONCELOS, C. A. **Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal: Aspectos Controversos**. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, 2010.

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/artigo-42-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-aspectos-controversos.htm>. Acesso em: 15/07/2023.

VEIGA, L. G.; VEIGA, F. J.. Political business cycles at the municipal level. **Public Choice**, v. 131, p. 45–64, 2007. Disponível em:

<http://ideas.repec.org/a/kap/pubcho/v131y2007i1p45-64.html>. Acesso em 02/09/2023.

VEIGA, L.; PINHO, M. The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy. **Public Choice**, v. 133, p. 457-477, 2007.

VERGNE, C. Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. **European Journal of Political Economy**, v. 25, p. 63–77, 2009.

VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011.

VON HAGEN, J. A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. **Journal of Public Economics**, v. 44, n. 2, p. 199–210, 1991.

VON HAGEN, J. Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Brussels, Belgium: Commission of the European Communities. **Directorate-General for Economic and Financial**, 1992.

VON HAGEN, J.; EICHENGREEN, B. Federalism, fiscal restraints, and European monetary union. **The American Economic Review**, v. 86, n. 2, p. 134–138, 1996.

VON HAGEN, J.; WOLFF, G. B. What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU. **Journal of Banking & Finance**, v. 30, n. 12, p. 3259–3279, 2006.

WEBB, S. B. **Fiscal responsibility laws for subnational discipline: the Latin American experience**. Washington, DC: World Bank, 2004.

WILDASIN, D.E. Nash equilibrium in models of fiscal competition. **Journal of Public Economics**, v. 35, p. 229-240, 1988.

WRIGHT, G. The political economy of New Deal spending, an econometric analysis. **The Review of Economics and Statistics**, v. 56, n. 30-38, 1974.

WYCKOFF, P. G. A bureaucratic theory of flypaper effects. **Journal of Urban Economics**, v. 23, p. 115-129, 1988.

WYPLOSZ, C. **Fiscal rules**: Theoretical issues and historical experiences. In: Fiscal Policy after the Financial Crisis. [S.l.]: University of Chicago Press, p. 495–525, 2012.