



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E CONTABILIDADE
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

IGOR JOSÉ LAURENTINO ALVES

**CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NA DESPESA COM PESSOAL: UM
ESTUDO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS**

**JOÃO PESSOA
2020**

IGOR JOSÉ LAURENTINO ALVES

**CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NA DESPESA COM PESSOAL: UM
ESTUDO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador(a): Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz

JOÃO PESSOA

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A474c Alves, Igor José Laurentino.

Ciclos político-orçamentários na despesa com pessoal:
um estudo dos municípios paraibanos / Igor José
Laurentino Alves. - João Pessoa, 2020.
30 f. : il.

Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Anos eleitorais. 2. Lei de responsabilidade fiscal.
3. Índice de gasto com pessoal. I. Título

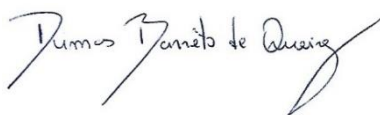
UFPB/BC

IGOR JOSÉ LAURENTINO ALVES

Ciclos político-orçamentários na despesa com pessoal: Um estudo dos municípios paraibanos

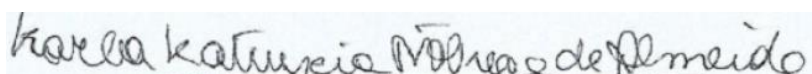
Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, e aprovada em sua forma final pela Banca Examinadora designada pela Coordenação do TCC em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

BANCA EXAMINADORA



Presidente: Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz

Instituição: UFPB



Membro: Profa. Dra. Karla Katiuscia Nobrega de Almeida

Instituição: UFPB



Membro: Prof. Me. Marcelo Pinheiro de Lucena

Instituição: UFPB

João Pessoa, 24 de julho de 2020.

AGRADECIMENTOS

A minha família: pai, mãe e irmão por toda dedicação e suporte, que mesmo distantes, colaboraram imensamente para que eu conseguisse concluir meu trabalho.

Aos meus amigos, tanto os de infância, quanto os que ganhei ao longo da graduação, pelos conhecimentos compartilhados, parcerias e muitas risadas, que com certeza ajudaram a atenuar as dificuldades do curso.

A minha namorada, Larissa, por todo o suporte nas correções e dicas para aprimorar meu trabalho.

Ao Professor Dimas, por ter me orientado com dedicação e paciência, contribuindo grandemente para o alcance de meu objetivo.

A todos os professores do Departamento de Finanças e contabilidade, que contribuíram de forma positiva no meu processo de formação acadêmica e profissional, pela dedicação e por toda troca de conhecimento ao longo dos anos do curso.

Aos colegas da subgerência de administração de pessoal da CAGEPA, que me acolheram calorosamente e proporcionaram uma troca de experiências profissionais, em meu estágio.

A todos os servidores e terceirizados da Universidade Federal da Paraíba que direta ou indiretamente contribuíram para realização deste trabalho.

“Tudo evolui; não há realidades eternas,
tal como não há verdades absolutas.”

Friedrich Nietzsche

RESUMO

Com base em evidências que indicam que a despesa com pessoal e encargos sociais municipais é passível de manipulações oportunistas durante o ciclo eleitoral, essa pesquisa segregou os municípios paraibanos em 4 grupos de acordo com sua faixa populacional, e avaliou a influência dos anos de mandato, sobre cada grupo. A amostra foi composta pelos 223 municípios da Paraíba no período de 2009 a 2019, correspondendo a dois ciclos eleitorais e mais 3 anos (ciclo incompleto). Os Índices de Gasto com Pessoal, foram retirados dos portais eletrônicos do SICONFI e do TCE-PB. Para o tamanho dos municípios foi levada em consideração a população estimada em 2019, pelo IBGE. Para alcançar o objetivo do trabalho, que foi de analisar a influência dos anos eleitorais sobre o índice de gasto com pessoal dos municípios paraibanos, utilizou-se a técnica de regressão com dados em painel, na qual a variável dependente consiste nos índices de gasto com pessoal dos municípios, definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e as variáveis independentes consistem em *dummies* que indicam os anos de mandato. Os resultados evidenciaram que os anos eleitorais exercem influência significativa apenas nos municípios, com população de até 10.638 habitantes. A pesquisa concluiu que as manipulações oportunistas em funções dos anos eleitorais, na despesa com pessoal são um fenômeno típico de pequenos municípios paraibanos.

Palavras-chave: Anos eleitorais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Índice de Gasto com Pessoal.

ABSTRACT

Based on the evidence that show personnel expense and social charges may suffer manipulation during the electoral cycle, this survey separated Paraíba municipalities into 4 groups according to their population range and rated this influence in term of years on each group. The sample consisted of the 223 municipalities in Paraíba from 2009 to 2019, corresponding to two electoral cycles and 3 years more (incomplete cycle). The Personal Expenditure Indexes were obtained from the electronic portals of SICONFI and TCE-PB. For the size of the municipalities, the latest IBGE census (2019) was taken into account. In order to achieve the objective of the work, which was to analyze the influence of the electoral years on the personnel spending index on the municipalities of Paraíba, it was used a regression technique with panel data, in which dependent variables consist of indices of expenditure on municipal personnel, imposed by the Fiscal Responsibility Law, and independent variables consist of dummies that indicate the electoral years. The results showed a significant influence of electoral years only in municipalities with population up to 10.638 inhabitants. The research concluded that opportunistic manipulations on expenditure personnel due to electoral years, are a typical phenomenon of small municipalities in Paraíba.

Keyword: Electoral years, Fiscal Responsibility Law, Personnel Expenditure Index

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Média dos IGP de cada grupo.....	16
Tabela 2 - Influência do ano eleitoral sobre o IGP nos municípios.....	17

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
IGP	Índice de Gasto com Pessoal
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
RCL	Receita Corrente Líquida
TCE	Tribunal de Contas do Estado
DTP	Despesa total com pessoal
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO	5
1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	6
1.4 JUSTIFICATIVA	6
2 REVISÃO DE LITERATURA	7
2.1 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS	7
2.2 ESTUDOS DOS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NO MUNDO	8
2.3 ESTUDO DOS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NO BRASIL	9
2.3.1 Ciclos político-orçamentários na despesa com pessoal	11
2.4 LRF COMO FATOR LIMITANTE PARA A DESPESA COM PESSOAL	12
3 METODOLOGIA	14
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	14
3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA	14
3.3 COLETA DE DADOS	14
3.4 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS	15
4. RESULTADOS.....	16
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA DOS IGP DE CADA GRUPO	16
4.2 MODELO ESTATÍSTICO PARA INFLUÊNCIA DO ANO ELEITORAL SOBRE O IGP	17
5. CONCLUSÃO	20
REFERÊNCIAS	22
ANEXO A – Termo de originalidade	24

1 INTRODUÇÃO

O voto é um dos principais exercícios de cidadania, proporciona aos eleitores a escolha de seus representantes que estarão à frente da administração dos entes públicos. Em tese, essa escolha deveria estar pautada em argumentos lógicos, já que os candidatos têm uma grande responsabilidade ao assumir tais cargos, tendo que proporcionar bem-estar e qualidade de vida a população, que financiam as diversas atividades do setor público por meio do pagamento de tributos.

A relação entre os candidatos e os eleitores é complexa. Downs (1957) foi um dos primeiros autores a tratar sobre esse tema, mostrando que partidos políticos tomam decisões de viés oportunista, buscando a maximização dos votos, com o objetivo de vencer as eleições, formulando políticas públicas para atingir esse objetivo que nem sempre será o melhor para a população e as contas públicas. A motivação desses atores políticos seria de gozar dos benefícios de estar a frente da administração pública, como prestígio e poder, tanto político, quanto financeiro.

Outros importantes autores foram Nordhaus (1975), trazendo o *political business cycle* (ciclo político-econômico), que verificou a relação entre desemprego/inflação, e como isso influencia nas decisões dos eleitores e Rogoff (1990), que tratou de um modelo baseado na premissa da sinalização de competência dos gestores e da assimetria informacional entre o governo e a população que, em consequência, cria ciclos político-orçamentários nos países.

No cenário internacional, alguns trabalhos (BORSANI, 2001; SHI; SVENSSON 2002, SHI; SVENSSON 2003, VERGNE, 2005; BRENDEN; DRAZEN, 2005; VEIGA; VEIGA, 2007) trouxeram importantes achados para a literatura dos ciclos políticos-orçamentários, ao avaliarem de que forma as variáveis fiscais de diversos países do mundo são influenciadas pela existência desses ciclos. Há um consenso entre os autores que, mesmo em países com democracias já consolidadas e com eleitores experientes, os ciclos político-orçamentários se fazem presente, influenciando os pleitos.

No Brasil, alguns estudos (SAKURAI, 2005; SAKURAI; GREMALDI, 2007; NAKAGUMA; BENDER, 2010; SAKURAI 2010; NASCIMENTO; VICENTE, 2012; CORREIA; NEDUZEIAK, 2017; QUEIROZ et al., 2016; QUEIROZ, 2017; QUEIROZ et al., 2019) também atestaram a existência dos ciclos político orçamentários, tanto no âmbito federal, quanto no municipal, mostrando que mesmo com as restrições

fiscais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda assim os gestores conseguem manipular gastos mais visíveis para tentar ludibriar a população criando a falsa impressão de uma gestão eficiente, com o intuito de reeleger-se ou colocar um aliado político à frente da administração pública. O que foi visto também nesses trabalhos é que os eleitores recompensam políticos que usam de tal artifício para tentar vencer as eleições.

A Lei complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem como principal função a regulamentação e o controle das contas públicas. A LRF também trouxe limites para a despesa com pessoal dos entes públicos, na tentativa de evitar gastos excessivos, o que poderia comprometer outras áreas de atuação governamental.

Para os municípios, a LRF estabelece que o limite máximo para gasto com pessoal é de 60% sobre a receita corrente líquida (RCL), em cada período de apuração. Sendo 54% para o poder executivo e 6% para o poder legislativo.

Segundo o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) que utilizou dados do Tesouro nacional no ano de 2018, os municípios brasileiros passam por sérios problemas de gestão fiscal. Dos 5.337 municípios analisadas, 73,9% estão em situação fiscal difícil ou crítica.

O IFGF mostrou que, 1.121 municípios não obtiveram recursos em caixa suficiente para pagar as despesas postergadas para o ano seguinte. Em relação aos investimentos, 47% dos municípios destinaram em média 3,1% de todas as suas receitas para essa finalidade. Na despesa com pessoal, 1.814 municípios gastaram além dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando que, a presença de regras fiscais não impediu o mal uso do dinheiro público.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

Com base no que foi exposto, acerca da existência de ciclos político-orçamentários no Brasil, assumindo-se que a despesa com pessoal é uma variável passível de manipulação pelos gestores, apesar da existência de limites legais para tal tipo de gasto, essa pesquisa visa descobrir: **qual a influência dos anos eleitorais sobre o índice de gasto com pessoal dos municípios paraibanos?**

1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Para alcançar o objetivo geral, que é verificar a influência dos anos eleitorais sobre a despesa com pessoal dos municípios paraibanos, os seguintes objetivos específicos foram cumpridos:

- a) Executar a técnica de regressão com dados em painel, tendo como variáveis independentes os anos de mandato eleitoral e variáveis dependentes os IGP dos municípios.
- b) Verificar o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF, para o gasto com pessoal dos municípios paraibanos.
- c) Analisar se os municípios de pequeno porte sofrem mais influências dos ciclos político-orçamentários, do que os maiores.

1.4 JUSTIFICATIVA

Esse trabalho colabora com os estudos dos ciclos político-orçamentários nos municípios brasileiros, pois se propõe a analisar as influências do período eleitoral sobre uma despesa sujeita a limitações legais. É importante compreender o comportamento dessa variável fiscal em períodos eleitorais, já que a literatura aponta que ela pode ser usada de forma oportunista pelos gestores públicos. Como também se o seu mal uso, contribui para piorar a situação fiscal difícil, que já se encontram os municípios brasileiros.

A originalidade do trabalho está em inserir o tamanho do município, que por se tratar de um fator pouco explorado na literatura acerca dos ciclos político-orçamentários, é inovador, na medida que, as conclusões dessa pesquisa podem direcionar esse elemento para torna-se peça importante na compreensão das dinâmicas eleitorais, sua relação com impulsos nos gastos públicos, comportamento oportunista dos gestores e as decisões dos eleitores frente a esses cenários.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS

Ambos os trabalhos descritos nesta seção inicial, trazem modelos oportunistas dos ciclos políticos com diferentes óticas, que ajudam a entender as relações entre economia, política e o voto. Também servem como alicerce para estudos de vários autores, inclusive os descritos em outras seções da revisão de literatura, especialmente o modelo proposto por Rogoff (1990). O que os modelos tem em comum, é o desejo do gestor em manipular a máquina pública para tentar obter vantagem e sair vitorioso do pleito eleitoral.

Nordhaus (1975), em seu trabalho sobre o, *political business cycle*, discorreu sobre a relação entre desemprego/inflação. O autor partiu da premissa de que o desempenho passado dos gestores influencia as decisões dos eleitores, sendo que as políticas mais recentes têm peso maior, na decisão de voto, em comparação as mais antigas. Quando o período eleitoral se aproximar, o gestor tomará decisões que diminuam o desemprego, e consequentemente, tornem a inflação superior a costumeira.

Esse cenário econômico é visto de forma positiva pelos eleitores e maximiza as chances de vitória do governante atual. Nordhaus (1975) complementa que nos anos posteriores à eleição há um cenário de controle mais rígido sobre a inflação, o que proporciona aumento do desemprego, invertendo o quadro anterior, caracterizando um comportamento cíclico.

Já o modelo proposto por Rogoff (1990), prevê que os eleitores por serem racionais podem observar comportamentos oportunistas dos gestores públicos e puni-los nas eleições. Mas a assimetria informacional entre as ações dos governantes e os eleitores, impedem que esses possam observar de forma clara as decisões dos gestores em tempo hábil e sejam induzidos, por meio do voto, a responderem os impulsos positivos nos gastos públicos.

Rogoff (1990), mostrou que a existência dos ciclos político-orçamentários está atrelada ao comportamento oportunista do governante, que pode, pelas alterações nas políticas orçamentárias e das variáveis fiscais, sinalizar competência

em períodos eleitorais, para ludibriar os eleitores em busca de seus votos, maximizando suas chances de vencer o pleito.

2.2 ESTUDOS DOS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NO MUNDO

Esta seção dará continuidade aos estudos do ciclos político-orçamentários, buscando evidências de alterações nas composições dos gastos públicos dos países, sua relação com os ciclos eleitorais, aumento dos gastos públicos e as consequências desses processos para as economias. As pesquisas analisaram, desde países desenvolvidos com democracias consolidadas e eleitores experientes no processo eleitoral, a jovens democracias e países em desenvolvimento.

Borsani (2001), estudou as eleições na América Latina em um período que compreendeu os anos de 1979 a 1998, seus resultados corroboraram com o modelo oportunista, mas que não foi evidente uma manipulação nos períodos anteriores à eleição, mas nos posteriores houve um aumento na variação do desemprego nos países.

Shi e Svennson (2002), utilizaram um extenso painel de dados, contendo 64 países em desenvolvimento e 23 países desenvolvidos, e verificaram que em média os déficits governamentais eram superiores em anos eleitorais. Na média das nações analisadas houve um aumento de 23% no déficit orçamentário, nesse período. Os autores mostraram também que os ciclos políticos orçamentários ocorrem em maior gravidade nos países em desenvolvimento no comparativo com os desenvolvidos.

Vergne (2005), também encontrou indicativos de ciclos político-orçamentários em seu estudo. O autor analisou 42 países desenvolvidos de 1975 a 2001, e observou que a composição dos gastos públicos muda em anos eleitorais, essa distorção aconteceu principalmente em salários e encargos que são uma das despesas correntes mais visíveis. O autor aborda em seu trabalho o seguinte fato, mesmo que os eleitores adquiram experiência sobre os ciclos político-eleitorais, ainda assim eles vão continuar existindo.

Num estudo empírico sobre os ciclos político-orçamentários, Drazen e Eslava (2005) mostraram que apesar de o eleitor não gostar de déficits públicos, eles prezam que os gestores gastem em despesas específicas, valorizando as mais

atraentes para população, como infraestrutura. Os políticos, cientes das predileções dos eleitores, estão na espreita para manipular os gastos públicos no momento mais oportuno para sinalizar competência, corroborando com o modelo de Rogoff (1990). Os autores também identificaram que essas mudanças em anos eleitorais aumentam a probabilidade de reeleição do gestor.

Brender e Drazen (2005) realizaram um estudo comparativo dos ciclos políticos econômicos em novas democracias e democracias já estabelecidas. Suas descobertas reiteraram os estudos de Shi e Svensson (2002), que as manipulações fiscais ocorrem com maior frequência em países em desenvolvimento. Os autores atribuem essa constatação a falta de experiência dos eleitores e a assimetria informacional, que foram citadas nos estudos de Rogoff (1990), como uma das causas para existência dos ciclos político-orçamentários.

Veiga e Veiga (2007) estudaram os municípios portugueses durante um período de 22 anos e chegaram à conclusão de que os prefeitos lusitanos alteram a composição dos gastos públicos, em anos eleitorais para sinalizar competência ao eleitorado, caracterizando o modelo proposto por Rogoff (1990).

Katsimi e Sarantides (2011) observaram tanto alterações na composição das despesas, como das receitas governamentais nos anos de mandato eleitoral. A amostra contou com 19 países desenvolvidos com democracias estabelecidas da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), no período de 1972 a 1999. Os autores encontraram evidências que indicaram que as despesas correntes eram preferidas em relação às de capital e houve diminuição na arrecadação de tributos nos anos eleitorais, impactando positivamente a renda da população.

2.3 ESTUDO DOS CICLOS POLÍTICO-ORÇAMENTÁRIOS NO BRASIL

Os trabalhos expostos nesta seção, investigaram a existência dos ciclos político-orçamentários nos municípios e estados brasileiros. Analisando diversos fatores que podem influenciar as políticas fiscais dos entes da federação, como a chegada do período eleitoral, impulsos oportunistas nos gastos públicos, e o comportamento do eleitor frente a essas influências.

O Brasil tem características que foram apontadas em outros países como preponderantes para a existência dos ciclos político-orçamentários. Economicamente o Brasil é um país em desenvolvimento, tem uma democracia jovem e com eleitores menos experientes. Outro fator é a presença de regras fiscais, que não são capazes de impedir os excessos cometidos pelos gestores com os gastos públicos.

Sakurai (2005) testou em seu trabalho a hipótese dos ciclos políticos orçamentários nos municípios de São Paulo, no período de 1989 a 2001, e constatou que há um aumento nas despesas orçamentárias em anos eleitorais, sendo esses um dos indícios da existência dos ciclos político-orçamentários.

Sakurai e Gremaldi (2007), em seu trabalho realizado nos municípios paulistas nos anos de 1989 a 2001, observaram que a variável “ano eleitoral” tem influência positiva sobre o comportamento das despesas dos municípios, indicando assim a presença de ciclos político-eleitorais.

Sakurai (2009), fez sua pesquisa com municípios brasileiros e observou que a existência dos ciclos políticos está associada ao aumento de algumas despesas específicas como saúde e saneamento. O autor entende que esses gastos podem ser assimilados pela população de forma mais rápida, criando a falsa impressão de efetividade dos gastos da administração pública.

Nakaguma e Bender (2010), estudaram o comportamento de eleitor brasileiro em relação aos ciclos políticos orçamentários, a pesquisa teve como resultado a presença de ciclos políticos eleitorais, uma das consequências é que a população recompensa o comportamento oportunista dos gestores públicos o que é também uma das causas dos ciclos. Os autores, identificaram ainda que o efeito dos ciclos sobre a população tem diminuído ao longo do tempo, ou seja, o eleitor está cada vez mais atento, observando o comportamento fiscal do gestor em épocas eleitorais.

Nascimento e Vicente (2012), elaboraram um estudo com 3.404 municípios brasileiros nas eleições de 2000, 2004 e 2008, buscando observar se o comportamento oportunista dos gestores seria recompensado com sua recondução ao mandato político. Os autores chegaram à conclusão de que os eleitores acabam por premiar os gestores que usam do artifício de manipulação fiscal nas vésperas do pleito eleitoral, para elevar a probabilidade de continuar no cargo. E também que

a assimetria informacional é um fator que diminui a capacidade do eleitor de antever esses comportamentos.

Klein e Sakurai (2015), tiveram como base dados fiscais e eleitorais 3.393 municípios brasileiros, entre 2001 a 2008, fazendo um paralelo entre o comportamento de gestores no primeiro e segundo mandato. Os autores concluíram que há poucas diferenças com relação ao desempenho desses dois, mas quando a eleição se aproxima o prefeito em primeiro mandato altera a composição dos gastos públicos, aumentando despesas como as de investimentos em capital.

Queiroz et al (2016) realizaram um nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014, e tiveram como resultado que os gestores que estão no primeiro mandato tendem a aumentar o gasto com investimento nos períodos eleitorais, sendo esse um dos gastos mais perceptíveis pelos eleitores.

2.3.1 Ciclos político-orçamentários na despesa com pessoal

O IFGF (2018), trouxe um panorama do gasto com pessoal nos municípios brasileiros. Mostrando que, 2635 municípios apresentam situação crítica em relação a despesa com pessoal, e desses, 1814 gastaram acima dos limites estabelecido pela LRF.

Alguns autores estudaram a influência dos ciclos políticos-orçamentários na despesa com pessoal, o que poderia ser uma das causas para o descontrole dos gastos pelos entes públicos. Oliveira e Carvalho (2009), obtiveram resultados que condizem com a existência dos ciclos político-orçamentários. Seus estudos compreenderam as despesas públicas dos municípios do Rio de Janeiro nos anos de 1998 a 2006 e concluíram que o ano eleitoral tem efeito significativo sobre os gastos públicos, em especial nos gastos com pessoal e seus encargos. Os autores observaram impulsos positivos nessas despesas em anos pré-eleitorais, sendo esse um indicativo para a presença dos ciclos político-orçamentários.

No âmbito federal, Correia e Neduziak (2017), discutiram sobre os ciclos político-orçamentários e seus efeitos sobre o PIB per capita, utilizando um painel de dados contendo os índices de gastos com pessoal dos estados brasileiros e distrito federal. Os autores concluíram que o comportamento oportunista dos gestores sobre essa variável causa danos ao crescimento econômico do país.

Queiroz et al., (2019) estudaram as influências dos ciclos político-eleitorais no índice de gasto pessoal dos municípios brasileiros, e constataram que o ano eleitoral influencia positivamente no gasto pessoal. O autor ressalta que apesar da LRF impor restrições aos gestores públicos em relação ao gasto com pessoal, não foi capaz de impedir que os gestores alterem a composição dos gastos públicos para benefício próprio ou de seus pares.

2.4 LRF COMO FATOR LIMITANTE PARA A DESPESA COM PESSOAL

Tratando mais especificamente sobre o gasto com pessoal, lei complementar nº 100/2000 ou a Lei de responsabilidade fiscal (LRF), conceitua o que deve ser levado em consideração para o cálculo da despesa total com pessoal e estabelece limites para quanto de despesa com pessoal os entes públicos podem realizar. O art.18 define como despesa total com pessoal (DTP) o gasto dos entes federativos com ativos, inativos e pensionistas.

Já o limite de gasto com pessoal no âmbito municipal, que é o foco deste trabalho, é de 60% sobre a receita corrente líquida (RCL), sendo 6 % para gasto com pessoal do poder legislativo e 54% para gasto com pessoal do poder executivo, essas informações constam no artigo 20 desta lei. O índice de gasto com pessoal (IGP), seria a divisão entre a DTP e a RCL.

A LRF também impõe limites prudenciais para o gasto com os poderes. O art. 22, fala que, quando o gasto total com pessoal supera o valor de 51,3%, estão vedadas concessão, aumento o reajuste de vantagens, criação de cargo, emprego ou função, realização de horas extras, dentre outras.

O controle da despesa com pessoal será de acordo com art. 22, feito quadrimestralmente, constando em um anexo do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O art. 23, traz algumas sanções impostas ao ente público que exceder esses limites como, não receber transferências voluntárias ou contratar operações de crédito.

Em seu trabalho Santos et al., (2005) evidenciou o impacto da LRF no gasto com pessoal dos municípios paraibanos, tendo como ano base 1999, que é o ano anterior a lei ser promulgada, comparando com os anos de 2001 e 2002. Os resultados revelaram que os municípios analisados reduziram o gasto com pessoal, mostrando que a LRF conseguiu impactar as contas dos municípios.

O gasto com pessoal da região Nordeste foi o foco da pesquisa de Rabelo e Rodrigues Junior (2017), durante os anos de 2013 a 2017, os autores pretenderam identificar se os limites estabelecidos para gasto com pessoal impostos pela LRF estavam sendo cumpridos. O estado da Paraíba não conseguiu ficar abaixo do limite imposto pela legislação para o gasto com pessoal em nenhum dos anos estudados.

3 METODOLOGIA

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto a classificação dos aspectos metodológicos da pesquisa, a abordagem utilizada foi quantitativa. Quanto aos objetivos é descritiva e exploratória. Quanto às técnicas de pesquisa os procedimentos escolhidos foram pesquisa bibliográfica e levantamento de dados.

3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

A amostra da pesquisa consiste nos 223 municípios paraibanos nos anos de 2009 a 2019, compreendendo dois ciclos político-eleitorais completos (8 anos) e um incompleto (3 anos), devido a limitação temporal da pesquisa, dando um total de 11 anos. Foram coletados ao todo 2.425 valores de índice de gasto com pessoal dos municípios. Vale salientar que alguns municípios não enviaram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), então 28 índices de gasto com pessoal ficaram de fora da amostra, pela indisponibilidade de dados nos portais pesquisados.

3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados ocorreu em sua totalidade pela *internet*, durante o período de dezembro de 2019, janeiro e fevereiro de 2020. Os dados relativos ao índice de gasto com pessoal foram retirados dos portais eletrônicos do, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do Tribunal de Contas da Paraíba (TCE-PB), mais especificamente do anexo 01 da RGF, onde se encontra a despesa total com pessoal (DTP) que é o valor utilizado para o cálculo dos limites impostos pela LRF. A quantidade de habitantes de cada município foi retirada do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que correspondeu a população estimada dos municípios no ano de 2019.

3.4 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS

Para alcançar o objetivo do trabalho que é, verificar a influência dos anos eleitorais sobre a despesa com pessoal dos municípios paraibanos, foi utilizada a técnica de regressão com dados em painel com efeitos aleatórios. A variável dependente consiste no índice de gasto com pessoal definido pela LRF e as variáveis independentes consistem em *dummies* que indicam os anos do ciclo eleitoral.

Os 223 municípios da Paraíba foram agrupados em uma planilha e divididos em quatro grupos, três desses com 71 municípios cada, e o quarto grupo com 10 municípios, totalizando 223. O painel 1 é composto por municípios de 0 a 5.162 habitantes, painel 2 de 5.227 a 10.638 habitantes, painel 3 de 10.756 a 44.882 habitantes, e o painel 4 que reuniu os municípios acima de 50 mil habitantes, que são os 10 maiores do estado.

Justifica-se essa divisão para tentar minimizar os efeitos de *outliers* nos grupos, uma vez que o predomínio é de municípios pequenos na Paraíba e a inclusão de municípios como João Pessoa e Campina Grande iria distorcer os parâmetros estimados no grupo superior. Para minimizar esse feito, o grupo 4 engloba apenas os 10 maiores municípios da Paraíba, os 213 municípios restantes foram divididos em 3 grupos, de forma igual, cada um com 71 municípios.

Para a análise econométrica, foi rodada uma regressão para cada um dos quatro grupos. A variável dependente consiste no índice de gasto com pessoal e, para as variáveis independentes, foram inseridas três variáveis *dummies*, que indicam os primeiros, terceiros e quartos anos de mandato. O segundo ano de mandato foi escolhido como referência, por não ter efeito eleitoral. Nesse sentido, a análise das três variáveis *dummies* tomarão como referência o segundo ano de mandato, que corresponde a variável omitida.

Os painéis ficaram desbalanceados pela falta de índices de gasto com pessoal em alguns municípios. Seriam observados 2453 índices, mas em virtude da inexistência de dados nos portais eletrônicos pesquisados, 28 índices não estão contidos na análise econométrica.

4. RESULTADOS

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA DOS IGP DE CADA GRUPO

Na tabela 1, foram expostas as médias dos índices de gasto com pessoal dos grupos de municípios, sendo o ano 1, a média de todos os primeiros anos de mandato de cada grupo estudado, e assim sucessivamente.

Nota-se que os maiores municípios têm maiores médias de gasto com pessoal, implicando de forma recorrente, o desrespeito aos limites de dispêndio com pessoal impostos pela LRF durante os ciclos político-orçamentários estudados.

Tabela 1: Média dos IGP de cada grupo

Grupos	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4
1	50,01%	49,88%	48,28%	48,66%
2	54,87%	54,82%	52,90%	53,15%
3	56,90%	55,66%	54,81%	54,39%
4	56,27%	56,24%	55,17%	57,22%

Fonte: Elaboração própria (2020)

Em média nenhum dos 10 maiores municípios da Paraíba (grupo 4), conseguiram estar abaixo dos 54% sobre a receita corrente líquida, que é o limite para gasto com pessoal do poder executivo em um exercício. No entanto, como a média une os IGP de todos os municípios, não significa que todos estão desrespeitando os limites legais. João Pessoa, por exemplo, teve IGP abaixo dos 50% nos últimos 4 anos.

Em termos numéricos no ano eleitoral (ano 4), os 10 maiores municípios (grupo 4), tiveram índice de gasto com pessoal em média 8,5% superiores aos municípios do grupo 1 e 4,07% aos do grupo 2.

Em resumo, pode-se verificar a tendência de, à medida que os municípios analisados vão aumentando de tamanho o valor gasto com pessoal e o descontrole com essa variável fiscal também cresce, e em muitos casos há o desrespeito dos limites legais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2 MODELO ESTATÍSTICO PARA INFLUÊNCIA DO ANO ELEITORAL SOBRE O IGP

A tabela 2 faz referência a análise de regressão com dados em painel, dos 4 grupos de municípios. Esse modelo teve por intuito verificar a influência dos anos de mandatos eleitorais sobre a variável dependente índice de gasto com pessoal (IGP).

Tabela 2 – Influência do ano eleitoral sobre o IGP nos municípios

Painel 1				
Variável Explicativa	Coefficientes	Erro Padrão	Estatística z	P-valor
Constante	0,498972	0,006760	73,81	0,0000
PRE	-0,016404	0,005899	-2,781	0,0054
ELE	-0,012324	0,006646	-1,854	0,0637
POS	0,001235	0,005900	0,2093	0,8342
Descrição	Valor	Descrição	Valor	
R^2 within	0,0180	Jarque –Bera	0,646427	
R^2 between	0,0037	Wald chi2(3)	12,78***	
R^2 overall	0,0106			
Painel 2				
Variável Explicativa	Coefficientes	Erro Padrão	Estatística z	P-valor
Constante	0,550041	0,007601	72,37	0,0000
PRE	-0,021514	0,006510	-3,305	0,0009
ELE	-0,018211	0,007297	-2,496	0,0126
POS	-0,001104	0,006516	-0,1694	0,8655
Descrição	Valor	Descrição	Valor	
R^2 within	0,0238	Jarque –Bera	85,3725***	
R^2 between	0,0032	Wald chi2(3)	16,82***	
R^2 overall	0,0135			
Painel 3				
Variável Explicativa	Coefficientes	Erro Padrão	Estatística z	P-valor
Constante	0,556352	0,007105	78,30	0,0000
PRE	- 0,007792	0,006802	-1,146	0,2520
ELE	-0,012426	0,007626	-1,629	0,1032
POS	0,012884	0,006812	1,894	0,0582
Descrição	Valor	Descrição	Valor	
R^2 within	0,0197	Jarque –Bera	109,527***	
R^2 between	0,0005	Wald chi2(3)	14,13***	
R^2 overall	0,0130			
Painel 4				
Variável Explicativa	Coefficientes	Erro Padrão	Estatística t	P-valor
Constante	0,562363	0,021094	26,66	0,0000
PRE	-0,010620	0,016872	-0,6294	0,5291
ELE	0,009882	0,018864	0,5238	0,6004
POS	0,000290	0,016872	0,0172	0,9863
Descrição	Valor	Descrição	Valor	
R^2 within	0,0000	Jarque –Bera	12,654***	
R^2 between	0,0000	Wald chi2(3)	1,22	
R^2 overall	0,0069			

Fonte: Elaboração própria (2020)

O painel 1 analisou 71 municípios, com população de 0 a 5.162 habitantes, considerados de pequeno porte. Dessa maneira, foram observados 773 valores de IGP, nos 11 anos estudados. Percebe-se que os parâmetros estimados para os anos eleitorais e pré-eleitorais apresentaram sinal negativo e significância estatística. Isso significa que, nesse grupo de municípios, há uma redução dos gastos com pessoal quando comparado ao segundo ano de mandato.

No segundo painel foram analisados a mesma quantidade de municípios em relação ao primeiro grupo, porém a capacidade demográfica foi de 5.227 a 10.638 habitantes, ainda considerados municípios de pequeno porte. Sendo assim, foram observados 767 valores de IGP. Como no painel 1, os parâmetros estimados para os anos eleitorais e pré-eleitorais apresentaram sinal negativo e significância estatística. Mostrando que nesse grupo de municípios, há uma redução dos gastos com pessoal quando comparado ao segundo ano de mandato.

Os resultados obtidos para os municípios do grupo 1 e 2, foram na contramão do que mostra a literatura dos ciclos político-orçamentários sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros, (OLIVEIRA; CARVALHO, 2009; QUEIROZ et al., 2019) que indicam um aumento dessas despesas com a aproximação das eleições.

Uma hipótese para explicar a diminuição do gasto pessoal dos municípios desses grupos, seria uma realocação orçamentária dos recursos da despesa com pessoal, para as despesa de investimentos, que são apontados pela literatura como gastos que também podem ser usados de forma oportunista pelos gestores, para maximizar suas chances de vencer as eleições (SAKURAI, 2009; KLEIN; SAKURAI, 2015).

Para o painel 3 foram também analisados 71 municípios com população de 10.756 a 44.482 habitantes e com 775 observações de IGP. O quarto e último painel compreendeu-se pelos IGP dos 10 maiores municípios paraibanos, com população de 52.625 a 809.015 habitantes, contendo 110 observações de índice de gasto com pessoal.

Nos painéis citados acima os anos eleitorais não se mostraram estatisticamente relevantes, portanto, a chegada de anos eleitorais não influenciou o aumento dos impulsos no dispêndio com pessoal nos municípios desse grupo.

Entretanto, essa conclusão não deve ser encarada de forma positiva. Os dois últimos painéis incorporam os maiores municípios da Paraíba, especialmente o

quarto. Como fora demonstrado na tabela 1, esses municípios em média não respeitam os limites impostos pela LRF.

A análise econométrica evidenciou que os municípios dos painéis 1 e 2 (até 10.638 habitantes), considerados de pequeno porte, sofrem influência dos anos eleitorais na composição do gasto com pessoal. Já os municípios dos painéis 3 e 4, não tiveram a composição do gasto com pessoal alterada pelos anos de mandato, mas revelaram a tendência de que, municípios maiores, têm maiores IGP, quase sempre acima dos limites legais.

Portanto, ficou claro que os municípios paraibanos de pequeno porte, sofrem mais as influências dos anos eleitorais, sendo mais suscetíveis a manipulações desta variável por parte dos gestores públicos, essa prática é uma característica marcante do modelo proposto por Rogoff (1990), reafirmando a existência de ciclos político-orçamentários, e sua relação com o porte municipal.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a influência dos anos eleitorais sobre a despesa com pessoal dos municípios paraibanos. Existem muitos trabalhos a respeito dos ciclos político-orçamentários, mas poucos estudaram se há alguma relação com porte municipal. A ideia que norteou o estudo foi de verificar se os municípios de pequeno porte sofrem mais influência dos ciclos político-orçamentários do que os maiores, tendo como variável fiscal a despesa pessoal.

De fato, após feita a análise econométrica, que reuniu o Índice de Gasto com Pessoal dos municípios durante o período de 11 anos, que compreendeu 2 ciclos eleitorais completos (8 anos), e um ciclo incompleto (3 anos), a pesquisa concluiu que, o período eleitoral exerceu influência significativa na despesa com pessoal dos municípios paraibanos de pequeno porte. À medida que a eleição se aproxima, há uma redução no gasto com pessoal, em comparação aos anos não eleitorais.

Essa conclusão foge dos resultados obtidos na literatura dos ciclos político-orçamentário na despesa com pessoal dos municípios brasileiros (OLIVEIRA; CARVALHO, 2009; QUEIROZ et al., 2019) que indicam, a chegada dos anos eleitorais como fator que causa aumento no gasto com pessoal dos municípios, e não diminuição.

Nos municípios maiores essa tendência não se verificou, mas foi observado que o índice de gasto com pessoal aumenta de acordo com o tamanho dos municípios. Dessa forma, municípios maiores, gastam mais com pessoal e, por consequência, acabam desrespeitando os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, dificultando uma alocação mais harmônica dos recursos públicos.

Os resultados obtidos no trabalho colaboram com a literatura a respeito dos ciclos político-orçamentários, colocando o tamanho dos municípios como possível alternativa de pesquisas, demonstrando que os municípios de pequeno porte podem ser mais frágeis, quanto a manipulação dos gastos públicos por parte dos gestores municipais, propiciando comportamentos oportunista e nocivos a administração pública.

Por fim, os resultados e análises deste trabalho só dizem respeito às despesas com pessoal dos municípios do estado da Paraíba. Para estudos

posteriores, vale a pena verificar se as conclusões obtidas neste trabalho se aplicam a municípios de outros estados do Brasil, bem como, se o ano eleitoral é capaz de influenciar impulsos em outros tipos de despesas, como as de investimento ou outros indicadores.

REFERÊNCIAS

BORSANI, H. Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, ed. 3, p. 481 a 512, 2001.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 de maio de 2000.

BRASIL. **Proposta de emenda à constituição nº 188/2019, de 5 de novembro de 2019**. Revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Plenário do Senado Federal, 5 nov. 2019.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, p. 1271-1295, 2005.

CORREIA, F. M.; NEDUZIAK, L. C. R. Crescimento econômico e ciclo político orçamentário: uma análise para os estados brasileiros. **Revista de desenvolvimento econômico**, Salvador, v. 1, n. 36, p. 60-77, abril 2017.

DOS SANTOS, J.; DINIZ, J. A.; CORRAR, L. J. Gestão dos gastos de pessoal na administração pública brasileira: Avanços após a implementação da lei de responsabilidade fiscal. **Revista Administração em diálogo**, São Paulo, ano 1, v. 8, 2006.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 27 fev. 2020.

KATSIMI, MARGARITA; SARANTIDES, VASSILIS. Do Elections Affect the Composition of Fiscal Policy?. **Public choice**, [s. l.], v. 151, p. 325-362, 2010.
NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

OLIVEIRA, K. V; CARVALHO, F. A. Z. A contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do rio de janeiro no período 1998 - 2006. **Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 121-141, 2009.

QUEIROZ, D. B.; SOUSA, R. G.; MORAIS, L. M. F. Ciclo Político no Índice de Gasto com Pessoal: Uma Análise em Municípios Brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 77-90, jan/abr. 2019.

QUEIROZ, D. B.; SOUZA, A. G. S. F.; MORAIS, L. M. F.; SILVA, V. K. R. Mandatos eleitorais e ciclos político orçamentários: evidências dos estados brasileiros. In: X CONGRESSO ANPCONT, Ribeirão Preto, SP, Brasil. Anais... Ribeirão Preto/SP: 4 a 7 de junho de 2016, p. 16.

RABELO, N. C.; JUNIOR, M. S. R. Análise da despesa com pessoal dos poderes executivos dos estados do nordeste quanto aos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 243-290, jan/jun. 2018.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 21-26, 1990.

SAKURAI, S. N. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005 Via Dados em Painel. **EST. ECON.** São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009.

SAKURAI, S. N. Testando a Hipótese de Ciclos Eleitorais Racionais nas Eleições dos Municípios Paulistas. **EST. ECON.**, SÃO PAULO, v. 35, ed. 2, p. 297-315, abr/jun. 2005.

SAKURAI, S. N; BENDER, S. Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: Um Estudo sobre o Comportamento do Eleitor Brasileiro: Um Estudo sobre o Comportamento do Eleitor Brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 3-24, jan/mar. 2010.

SAKURAI, S. N; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios Paulistas (1989 – 2001) *. **Econ.Aplic**, São Paulo, v. 11, ed. 1, p. 27-54, jan/mar. 2007.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political Budget Cycles In Developed and Developing Countries. **CEPR Discussion Paper No. 3352**, [s. l.], out 2002.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: a review of recent developments. **Nordic Journal of Political Economy**, v. 29, p. 67-76, 2003.

Veiga, L. G.; Veiga, F. J. Political business cycles at the municipal level. **Public Choice**, 131, 45-64.

VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 6, 2012.

ANEXO A – Termo de originalidade



Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Finanças e Contabilidade
Curso de Ciências Contábeis
Comissão de TCC



TERMO DE ORIGINALIDADE

Eu, Igor José Laurentino Alves, matrícula: 2016081934, declaro que o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado: Ciclos político-orçamentários na despesa com pessoal: Um estudo dos municípios paraibanos, apresentado ao professor: Dimas Barrêto de Queiroz, como parte das avaliações do Curso de Ciências Contábeis no período 2019.4, é fruto de minha própria elaboração, havendo sido baseado em fontes teóricas devidamente referenciadas e obedecendo os padrões nacionais para referências diretas e indiretas, e em hipótese alguma representa plágio de material ora existente e disponível em qualquer meio. Dou fé, sob as penalidades previstas nos artigos 297 – 299 do Decreto-Lei Nº 2.848/1940 – Código Penal Brasileiro, como também declaro não infringir nenhum dispositivo da Lei nº 9.610/98 – Lei dos Direitos Autorais. Portanto, ficam a Instituição, o orientador e os demais membros da banca examinadora isentos de qualquer ação negligente da minha parte, pela veracidade e originalidade desta obra.

João Pessoa, 31 de julho de 2020

Assinatura do discente