



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

LUCAS RODRIGUES MENDES

**CICLOS POLÍTICOS E O GASTO COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DA
PARAÍBA**

**JOÃO PESSOA
2022**

LUCAS RODRIGUES MENDES

**CICLOS POLÍTICOS E O GASTO COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DA
PARAÍBA**

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: Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz

**JOÃO PESSOA
2022**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M538c Mendes, Lucas Rodrigues.

Ciclos políticos e o gasto com pessoal nos municípios da Paraíba / Lucas Rodrigues Mendes. - João Pessoa, 2022.

27 f.

Orientação: Dimas Barrêto de Queiroz.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Ciências Contábeis. 2. Ciclos político-orçamentários. 3. Índice de Gasto com Pessoal. 4. Finanças Públicas. 5. Gastos públicos. 6. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Queiroz, Dimas Barrêto de. II. Título.

UFPB/CCSA

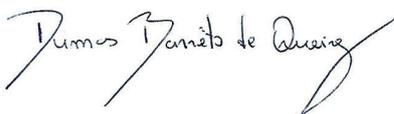
CDU 657

LUCAS RODRIGUES MENDES

**CICLOS POLÍTICOS E O GASTO COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DA
PARAÍBA**

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: IIFPR



Membro: Prof. Me. Marcelo Pinheiro de Lucena
Instituição: UFPB

Documento assinado digitalmente
 LIVIA MARIA FREIRE DE MORAIS
Data: 09/12/2022 10:21:35-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Membro: Profa. Me. Lívia Maria Freire de Moraes
Instituição: UFPB

João Pessoa, 07 de dezembro de 2022

DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA

Eu, Lucas Rodrigues Mendes, matrícula n.º 20170011292, autor do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado Ciclos Políticos e o Gasto com Pessoal nos Municípios da Paraíba, orientado pelo professor Dimas Barrêto de Queiroz, como parte das avaliações do Curso de Ciências Contábeis no período letivo 2022.1 e requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, declaro que o trabalho em referência é de minha total autoria, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte, além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho, obedecendo aos padrões nacionais para referências diretas e indiretas, ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho. Afirmando que em hipótese alguma representa plágio de material disponível em qualquer meio, e declaro, estar ciente das penalidades previstas nos artigos 184 e 298 do Decreto-Lei n.º 2.848/1940 – Código Penal Brasileiro, como também declaro não infringir nenhum dispositivo da Lei n.º 9.610/98 – Lei dos Direitos Autorais.

Assim, se houver qualquer trecho do texto em questão que configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais, assumo total responsabilidade, ficando a Instituição, o orientador e os demais membros da banca examinadora isentos de qualquer ação negligente da minha parte, ou pela veracidade e originalidade desta obra, cabendo ao corpo docente responsável pela sua avaliação não aceitá-lo como Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, no Curso de Ciências Contábeis, e, por conseguinte, considerar-me reprovado no Trabalho de Conclusão de Curso.

Por ser verdade, firmo a presente.

João Pessoa, 07 de dezembro de 2022.

Assinatura do(a) discente

Dedico este trabalho a minha família, por todo o incentivo e suporte que me foi dado durante essa jornada.

RESUMO

Dado o interesse da sociedade sobre o destino dos gastos públicos e a proximidade da mesma com a administração municipal, o objetivo deste trabalho consistiu em analisar a influência do ciclo eleitoral sobre o Índice de Gasto com Pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal nas cidades da Paraíba. Para amostra desta pesquisa foram utilizados dados de 215 municípios do estado da Paraíba no período de 2012 a 2020, que compreendem 9 anos. Para chegar aos resultados do trabalho, foi utilizada a técnica de regressão de dados em painel com *pooled* simples, onde a variável dependente foi o Índice de Gasto com Pessoal e as variáveis independentes foram os anos de mandato. Os achados dessa pesquisa demonstraram que o período do ano eleitoral exerce influência significativa na despesa com pessoal dos municípios estudados, onde é possível verificar a redução do gasto com pessoal ao longo do ciclo eleitoral. Neste sentido, a pesquisa conclui que existe a influência do ciclo político-orçamentário no Índice de Gasto com Pessoal.

Palavras-chave: Ciclos político-orçamentários. Índice de Gasto com Pessoal. Finanças públicas.

ABSTRACT

Given the interest of society on the allocation of public spending and the proximity of the same with the municipal administration, the objective of this work consisted in analyzing the influence of the electoral cycle on the Personnel Expenditure Index defined by the Fiscal Responsibility Law in the cities of Paraíba. The sample of this research used data from 215 municipalities of the state of Paraíba in the period from 2012 to 2020, which comprise 9 years. To reach the results of the work, it was used the panel data regression technique with simple pooled, where the dependent variable was the Personnel Expenditure Index and the independent variables were the years of mandate. The findings of this research showed that the period of the election year has significant influence on the personnel expenditure of the municipalities studied, where it is possible to verify the reduction of personnel expenditure throughout the electoral cycle. In this sense, the research concludes that there is an influence of the political-budgetary cycle on the Personnel Expenditure Index.

Keywords: Political Budget Cycles. Personnel Expenditure Index. Public finances.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Média dos IGP por ano	20
Tabela 2 - Média dos IGP por ano de mandato	20
Tabela 3 - Influência dos anos de mandato eleitoral sobre o IGP	21

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
IGP	Índice de Gasto com Pessoal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	10
1.2	OBJETIVOS.....	10
1.2.1	Objetivo geral.....	10
1.2.2	Objetivos específicos.....	11
1.3	JUSTIFICATIVA.....	11
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
2.1	A TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS.....	12
2.2	CONTEXTO BRASILEIRO.....	13
2.3	CICLOS POLÍTICOS NO GASTO COM PESSOAL.....	15
2.4	LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA A LEGISLAÇÃO.....	16
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	18
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	18
3.2	POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	18
3.3	PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	18
3.4	MÉTODOS DE ANÁLISE DE DADOS.....	19
4	RESULTADOS.....	20
4.1	ANÁLISE DESCRITIVA.....	20
4.2	INFLUÊNCIA DOS ANOS DE MANDATO ELEITORAL SOBRE O IGP....	21
5	CONCLUSÃO.....	23
	REFERÊNCIAS.....	24

1 INTRODUÇÃO

Ao escolher os seus representantes, os cidadãos como indivíduos racionais, em teoria, deveriam utilizar-se de critérios lógicos para decidir os seus votos. Os governantes, assim como qualquer agente da divisão de trabalho, têm uma função social e motivações privadas (DOWNS, 1957) e durante o período eleitoral utilizam instrumentos de política fiscal e monetária de modo a tentar convencer o eleitorado de que estão praticando uma gestão eficiente (ROGOFF, 1990).

As primeiras discussões sobre o ciclo político surgiram nos meados do século XX a partir dos estudos feitos por Kalecki (1943) e Akerman (1947). Essas obras servem para compreender o trabalho de Downs (1957) que propôs a teoria econômica da democracia para explicar o modo que os eleitores escolhem os seus representantes e a forma que os governos tomam decisões (BARTOLUZZIO; ANJOS, 2020).

Nordhaus (1975) apresentou o *Political Business Cycle* ou Ciclo Político-econômico, no qual os governantes manipulam os instrumentos econômicos próximo aos períodos eleitorais com o objetivo de criar um cenário favorável aos gestores. Nesse ciclo, a taxa de desemprego declina com a aproximação do pleito, após a eleição, a taxa de desemprego volta aumentar com o objetivo de diminuir os níveis de inflação. Hibbs (1977) demonstrou em seu trabalho que os partidos políticos utilizarão do viés ideológico ao priorizar as políticas macroeconômicas em acordo com os interesses sociais e econômicos do eleitorado.

Ao apresentar o modelo de *Political Budget Cycles*, Rogoff (1990) observou que as manipulações também ocorriam em instrumentos de políticas fiscais, sendo realizadas adaptações na composição orçamentária, aumentando gastos de maior. Os gestores utilizam a assimetria de informações e o entendimento limitado dos eleitores para criar a falsa impressão sobre sua competência e desempenho (ROGOFF; SIBERT, 1988).

Em relação ao impacto do ciclo político-orçamentário na despesa com pessoal, o trabalho Drazen e Eslava (2005), ao analisar os municípios colombianos, encontrou impulsos positivos no gasto com pessoal em anos de eleição. No Brasil pesquisas como (OLIVEIRA; CARVALHO, 2009; QUEIROZ et al., 2019; MORAIS; QUEIROZ; SOUSA, 2019; SALGUEIRO; SOARES; RODRIGUES JÚNIOR, 2021) demonstram a existência de ciclos políticos-orçamentários na manipulação de gasto

com pessoal em períodos eleitorais. Além disso, estudos como Besley e Case (1995) demonstram que a possibilidade de reeleição pode afetar a maneira de como os governantes tratam a gestão dos gastos públicos.

No Brasil a crescente preocupação com transparência e gestão dos recursos públicos levou ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101/2000), que impôs um maior rigor nos limites e responsabilidades nos gestores públicos com o trato da política fiscal (BARCELLOS, 2020). Dentre os instrumentos apresentados estão os limites para o gasto com pessoal e encargos sociais, denominado de Índice de Gasto com Pessoal.

Devido a relevância da análise dos municípios e dada a sua maior proximidade dos indivíduos com esta esfera do poder político e considerando razoável que o interesse da sociedade sobre os gastos públicos recaia principalmente no âmbito da administração municipal (SAKURAI, 2009) e tendo o Índice de Gasto Pessoal uma restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com o intuito de mitigar o comportamento oportunista dos governantes. Dessa forma, o tema deste trabalho procura identificar a influência do ciclo político-eleitoral sobre o Índice de Gasto com Pessoal nos municípios do estado da Paraíba.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Qual a influência do ciclo eleitoral sobre o Índice de Gasto com Pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do estado da Paraíba?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Diante do problema apresentado, o objetivo geral dessa pesquisa consiste em averiguar a influência política e eleitoral sobre o índice de gasto com pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da Paraíba no período de 2012-2020.

1.2.2 Objetivos específicos

a) Avaliar o índice de pessoal nos municípios da Paraíba no período de 2012 a 2020.

b) Associar o índice de gasto com pessoal aos anos de mandato dos gestores públicos municipais paraibanos.

1.3 JUSTIFICATIVA

A Constituição Brasileira de 1988 incorporou os municípios a estrutura federativa do Estado, dando-lhes maior autonomia na administração dos recursos e no fornecimento de serviços públicos para a população local. Sakurai (2009) considera o estudo da esfera municipal relevante, dada a maior proximidade do indivíduo em relação a essa ordem do poder público em comparação com os governos estaduais e federais.

É possível considerar que a ascensão política dos agentes públicos está muitas vezes relacionada ao seu sucesso nas esferas menores de poder e considerando a natureza do calendário político brasileiro, em que todas as eleições são realizadas periodicamente em datas predefinidas. Permitem a classe política ajustar a implementação de políticas de maior visibilidade para a população em períodos que proporcionem o aumento de popularidade e por consequência ganhos eleitorais (SAKURAI, 2009).

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu a necessidade de uma gestão responsável e transparente das finanças públicas. Entre os limites estabelecidos na legislação está o de despesa com pessoal.

Este trabalho busca colaborar com a compreensão dos ciclos político-orçamentário nos municípios paraibanos. Ele contribui com o estudo sobre a despesa com pessoal, utilizando-se do Índice de Gasto com Pessoal, que é uma variável fiscal sujeita a limitações legais, diante aos fatores políticos. Dessa forma os resultados dessa pesquisa procuram ampliar o conhecimento dos ciclos políticos-orçamentários no contexto brasileiro, além de entender o impacto das regras fiscais na existência desses ciclos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS

As primeiras discussões sobre os ciclos políticos tiveram como ponto de partida os estudos de Kalecki (1943) e Akerman (1947). O primeiro concluiu que as democracias capitalistas eram submetidas a recessões econômicas por líderes empresariais com o objetivo de restaurar o seu poder. Akerman (1947) observou uma forte relação entre o resultado das eleições e a situação econômica presente.

O trabalho de Downs (1957) traz a hipótese de que os partidos políticos criam políticas com a estrita finalidade de maximizar o número de votos que podem receber, ao manipular a situação econômica em períodos próximos às eleições. Considera-se que o governante, como um agente da divisão de trabalho, possui uma função social e uma motivação privada, e usam dos meios políticos para atingir os seus objetivos particulares (DOWNS, 1957).

Nordhaus (1975) apresentou o modelo de *Political Business Cycle*, no qual os governantes manipulam as variáveis de desemprego e inflação, com o objetivo de influenciar a decisão dos indivíduos próximos ao período eleitoral. O autor considera que os eleitores não estão cientes do *trade-off* entre inflação e desemprego e baseiam as suas decisões em experiências passadas, porém, supervalorizam o peso dos acontecimentos recentes.

Em suas observações, Nordhaus (1975) constatou que ao se aproximar as eleições, a política econômica é manipulada com o intuito de diminuir a taxa de desemprego, e como consequência aumentando o índice de inflação. Após o pleito, o governo realiza medidas de controle que aumentam o desemprego e quem tem por objetivo reverter o aumento na inflação.

Hibbs (1977) apresentou uma perspectiva diferente a de Nordhaus (1975) ao introduzir o aspecto ideológico no funcionamento do ciclo político. Sua pesquisa demonstrou que os partidos priorizam as políticas econômicas que são de maior interesse do grupo social que ele representa, motivados pelo fato que os eleitores agem de acordo com a sua ideologia partidária e não de forma racional.

Rogoff e Sibert (1988) discorreram que os eleitores avaliam os governantes por seu nível de competência e pela capacidade de fornecer um maior número de serviços com um menor valor de receitas. Os autores também enfatizam que a

assimetria informacional e compreensão limitada por parte dos eleitores, propiciam a distorção da política fiscal pelos agentes políticos em períodos próximos às eleições.

O modelo de *Political Budget Cycle* foi introduzido por Rogoff (1990) demonstrou a existência de ciclos políticos através da manipulação das variáveis fiscais. Os gestores procuram alterar a execução orçamentária como impostos, transferências governamentais e gasto de consumo para demonstrar competência e melhorar suas chances eleitorais. Dessa forma, gastos considerados mais visíveis para o eleitorado são priorizados no lugar de despesas em investimentos que só se tornarão visíveis no longo prazo.

Na literatura recente, analisando dados de países de diferentes estágios econômicos, Shi e Svensson (2002) evidenciam a deterioração fiscal em períodos pré-eleitorais, enquanto Persson e Tabellini (2003) observam a redução da carga tributária próximo às eleições. Brender e Drazen (2003) demonstraram que o ciclo eleitoral é presente em países com o regime democrático recente, sendo praticamente inexistente em democracias mais antigas e desenvolvidas (SAKURAI, 2009).

Em uma pesquisa feita nos Estados Unidos, Rose (2006) avaliou a hipótese de que regras fiscais rigorosas inibem a capacidade dos governantes de manipularem o orçamento para fins eleitorais. Os dados recolhidos apontaram que a prática do ciclo político-orçamentário não foi encontrada nos estados com as regras fiscais mais rigorosas.

2.2 CONTEXTO BRASILEIRO

Estudando a realidade brasileira, Sakurai (2005) analisou os municípios do estado de São Paulo por três períodos eleitorais e identificou que há um aumento nas despesas orçamentárias em anos eleitorais, evidenciando a existência dos ciclos político-orçamentários.

Baseado nas evidências anteriores, Sakurai (2009) investigou os ciclos eleitorais nos municípios brasileiros no período de 1990 a 2005. Foi observado que as distorções maiores ocorriam nas funções de saúde; saneamento; habitação e urbanismo; assistência e previdência; e transportes, que são investimentos que podem ser percebidos de forma mais imediata pela população. O autor também evidenciou a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal na recomposição das despesas municipais ao longo do tempo.

Araujo (2010) analisou os ciclos político-econômicos nos estados brasileiros no período de 1995 e 2008, verificando a existência de um comportamento oportunista por parte dos governantes, que aumentam os gastos públicos em anos eleitorais para em seguida realizarem reajustes após o pleito.

Sakurai e Menezes Filho (2007) analisaram dados do período entre 1988 e 2000 com o objetivo de analisar a relação entre as chances de reeleição e a política fiscal e constatou-se que despesas mais elevadas ao longo do mandato tendem a aumentar as chances de reeleição dos prefeitos brasileiros, no entanto o aumento de despesas no ano eleitoral se mostrou prejudiciais para a reeleição. Os resultados revelaram um elemento de controle por parte dos eleitores sobre o comportamento oportunista dos governantes e também indicaram a influência positiva das receitas tributárias e receitas com transferências correntes sobre a probabilidade de eleição.

O trabalho de Nakaguma e Bender (2010) estudou o comportamento do eleitorado brasileiro em vista ao ciclo político-orçamentário, tendo como conclusão de que o eleitor recompensa o comportamento oportunista do gestor tanto no uso das receitas quanto nas despesas, embora tenha-se notado a diminuição deste efeito sobre a população ao longo das eleições.

Klein e Sakurai (2015), buscaram comparar o comportamento fiscal dos prefeitos no primeiro e no segundo mandato em anos eleitorais, analisando o período entre 2001 e 2008, abrangendo dois ciclos eleitorais. Foi constatado que esses dois tipos de prefeito apresentam comportamentos fiscais distintos, onde os gestores de primeiro mandato, ao se aproximar o período eleitoral, diminuem as receitas tributárias e mudam a composição de gastos através da redução de despesas correntes e aumentam as despesas com capitais, mantendo inalterada o balanço orçamentário do município.

Queiroz (2015) verificou que percentuais maiores de despesas orçamentárias em gastos com investimentos e a redução de despesas com pessoal e outras despesas correntes influenciaram de forma significativa a probabilidade de reeleição dos partidos políticos.

Correia e Neduziak (2018) utilizaram de um painel de dinâmico para analisar o efeito do ciclo político-orçamentário nos estados brasileiros utilizando-se de duas variáveis fiscais: O saldo primário e o de investimento com pessoal. Os resultados apontaram uma influência maior do ciclo político-orçamentário sobre o Índice de Gasto com Pessoal do que ao resultado primário, chegando à conclusão de que com a

implementação da LRF, o investimento público se tornou um tipo de variável de ajuste diante das imposições legais.

Gerick e Ribeiro (2019) analisou a influência dos fatores políticos nos pequenos municípios brasileiros com uma população de até 5 mil habitantes. A pesquisa concluiu que o ciclo político-orçamentário é um fenômeno presente nas pequenas cidades brasileiras, onde foi possível observar um aumento dos gastos com investimentos públicos tanto em períodos de eleições municipais quanto nas eleições estaduais e federais. O estudo também indica que o alinhamento do governo local com os governos estaduais/federal, influenciam os investimentos públicos locais.

Crispim et al. (2021) investigou o comportamento de municípios brasileiros com uma população igual ou superior a 50 mil habitantes em relação as despesas, gastos, captações e o cumprimento das exigências fiscais em períodos eleitorais. Os resultados encontrados sugerem um aumento no gasto com investimento e na captação de empréstimos durante o ciclo eleitoral, enquanto nas despesas empenhadas não ocorrem mudanças.

2.3 CICLOS POLITICOS NO GASTO COM PESSOAL

Drazen e Eslava (2005) ao pesquisar a manipulação da composição orçamentária em municípios colombianos, concluíram que os governantes alteram a distribuição dos gastos em funções mais atrativas aos eleitores. Nesse contexto, o gasto com pessoal é uma despesa que teve a tendência a aumentar no período próximo as eleições.

No Brasil, Oliveira e Carvalho (2009) analisaram o comportamento das contas municipais fluminenses no período de 1998 e 2006. O resultado concluiu que o ano eleitoral exerce uma influência sobre os gastos públicos, podendo-se evidenciar a existência significativas de impulsos positivos na despesa com pessoal e encargos.

Lautenschalage (2017) por sua vez, analisou o impacto da aprovação e entrada em vigor na Lei de Responsabilidade Fiscal na condução da política fiscal dos estados brasileiros. O estudo constatou que, analisando o período de 1987 a 2015, a LRF teve influência sobre os níveis de despesas, receitas e no saldo orçamentário. Componentes das despesas correntes como o custeio da administração pública e o gasto com pessoal tiveram os seus níveis reduzidos após a entrada em vigor da lei.

Ao pesquisar o oportunismo pré-eleitoral nas despesas públicas dos

municípios de Santa Catarina, Lautenschalage (2019) concluiu que apesar do aumento nos gastos com investimentos estar relacionado com uma maior probabilidade de reeleição do gestor, tal influência não pode ser encontrada no gasto com pessoal. Entretanto, deve-se levar em conta a existência da LRF, que impõe limites sobre a despesa com pessoal, mas não sobre os investimentos.

Salgueiro, Soares e Rodrigues Júnior (2021) estudaram a condicionantes dos gastos com pessoal nos municípios cearenses no período de 2013 a 2016. Os resultados evidenciaram que os aspectos políticos são significantes na relação da variação do percentual de despesas com pessoal, destacando-se que a mudança prematura de prefeito durante esse período tem influência positiva no aumento desse gasto. O estudo também encontrou o aumento na composição do quadro de servidores efetivos em relação ao montante dos funcionários do poder executivo do município.

Morais, Queiroz e Sousa (2019) estudaram 1016 municípios brasileiros no período de 2009 a 2016 com o objetivo de analisar a influência de fatores políticos no Índice de Gasto com Pessoal. A pesquisa encontrou um comportamento oportunista por parte dos agentes políticos e concluiu que apesar da introdução de regras fiscais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda existe a influência do ciclo político-orçamentário na despesa com pessoal.

2.4 LIMITAÇÕES FISCAIS IMPOSTAS PELA A LEGISLAÇÃO

A Constituição de 1988 estabelece que os municípios brasileiros fazem parte da estrutura federativa, sendo-lhes atribuído a responsabilidade da execução da maioria dos serviços públicos. A CF/88 no artigo 163 estabeleceu a necessidade da criação de uma lei complementar sobre as finanças públicas e no artigo 169 abordou especificamente os limites de gasto com pessoal nos entes públicos.

A Lei Nº 9.504 de 1997 estabeleceu as normas para as eleições e listou as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, dentre elas está a nomeação, contratação, demissão sem justa causa, dificultar o exercício funcional, remover, transferir ou exonerar o servidor público nos três meses que antecedem até a posse dos eleitos, assim, restringindo a modificação de despesas com pessoal em períodos próximos a eleição.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as normas de finanças públicas

voltadas para responsabilidade na gestão fiscal pressupondo a ação planejada e transparente, que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições que tangem renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Sobre as despesas com pessoal, o Art. 18 da LRF entende como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e pensionistas. Na esfera municipal, o percentual máximo da despesa total com pessoal é de 60% sobre a receita corrente líquida, sendo, 54% poder legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver e 6% do poder executivo. O Art. 23 estabelece que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguidos, caso não alcançada a redução no prazo estabelecido, o órgão não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratar operações de crédito, com exceção das que visem a redução das despesas com pessoal.

O Art. 22 normatiza que a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos deve ser realizada ao final de cada quadrimestre, além de incluir o limite prudencial para o gasto dos poderes, que não podem exceder 95% do limite máximo de despesa com pessoal. São vedados aos órgãos que descumprirem o limite a criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que aumente a despesa com pessoal; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título e contratação de hora extra.

O Índice de Gasto com Pessoal pode ser estabelecido com base na LRF pela divisão entra a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida. Sendo esta uma variável fiscal com limitações legais, presume-se que a presença de regras fiscais dificulte a existência de ciclos político-orçamentários com as despesas com pessoal nos municípios. Entretanto as pesquisas demonstram que o período eleitoral, o mandato eleitoral e a troca de gestor influenciam a composição dos gastos públicos (QUEIROZ et al., 2019; MORAIS; QUEIROZ; SOUZA, 2019; NAKAGUMA; BENDER, 2010; KLEIN; SAKURAI, 2015; BARTOLUZZIO; ANJOS, 2020.), mesmo estes sendo limitados pelas regras fiscais impostas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Essa pesquisa se classifica como exploratória e descritiva. As pesquisas exploratórias têm como finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com o intuito de formular problemas e hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2019).

A abordagem utilizada nessa pesquisa é a quantitativa. Segundo Zanella (2011) o método quantitativo preocupa-se com a medição objetiva e a quantificação dos resultados.

O procedimento escolhido foi a pesquisa de análise documental, com o objetivo de analisar os dados disponibilizados pelas prefeituras. A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

Dado o objetivo desse trabalho, que consiste em analisar a variação do Índice de Gasto com Pessoal em função do ciclo eleitoral na esfera municipal, o universo dessa pesquisa constitui todos os municípios paraibanos no período de 2012 a 2020, que compreende dois ciclos eleitorais completos e mais um ano de mandato (9 anos). A amostra da pesquisa consiste nos índices de gasto com pessoal de 215 dos 223 municípios do estado da Paraíba, sendo excluído aqueles que não tem o Relatório de Gestão Fiscal disponível no endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado, sendo assim, seriam coletados 2.007 valores de índice de gasto com pessoal, porém ficaram ausentes 72 valores de 8 municípios com dados incompletos.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados ocorreu exclusivamente pela *internet* durante o período de agosto, setembro e outubro de 2022. Os dados relacionados ao índice de gasto com

peçoal foram coletados nos sítios eletrônicos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), onde podem ser consultados os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), mais precisamente o anexo 01, onde encontra-se a Despesa Total com Pessoal dos municípios.

3.4 MÉTODOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Dado que o objetivo da pesquisa é analisar a influência dos anos eleitorais sobre o gasto com pessoal dos municípios da Paraíba, foi utilizada a técnica de regressão com dados em painel com *pooled* simples. Essa técnica visa verificar a influência das variáveis independentes sobre a variável dependente.

Os 215 municípios e os anos de exercício utilizados foram inseridos em uma planilha, para cada ano de mandato dos entes foi inserida a média dos índices de gasto com pessoal disponíveis. As médias totais anuais de todos os municípios foram então agrupadas por períodos do ciclo eleitoral e por ano de mandato, para fim de avaliar a variação ao longo do ciclo eleitoral.

Para a análise econométrica os índices foram empilhados e foi criada uma variável binária representando cada período do ciclo eleitoral. Na sequência, foi rodada uma regressão com dados do painel. A variável dependente é o Índice de Gasto com Pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que consiste da relação entre a Despesa Total com Pessoal e a Receita Corrente Líquida e as variáveis independentes consistem nos períodos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral, sendo o segundo ano de mandato utilizado como uma variável de referência, que foi omitida da regressão, para servir de comparação com as outras variáveis. Foram também rodados testes auxiliares que confirmaram que o modelo utilizado é robusto.

4 RESULTADOS

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

A tabela 1 demonstra as médias dos índices de gasto com pessoal dos municípios ao longo da série histórica dos dados, nota-se que na média total do período estudado os municípios não conseguiram ficar abaixo do limite estabelecido para gasto com pessoal no exercício, que é de 54% sobre a receita líquida do exercício.

Tabela 1: Média dos IGP por ano

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
50,12	52,56	53,76	54,80	54,10	58,10	56,21	53,84	54,38	54,21

Fonte: Elaboração própria (2022)

Em termos numéricos os anos que tiveram o maior incidente de municípios que ultrapassaram o limite foram também o que obtiveram a maior média de IGP: 2017 e 2018, onde 147 e 126 municípios, respectivamente, não respeitando o limite estabelecido pela a legislação.

A tabela 2 mostra a média do índice de gasto com pessoal por ano de mandato, verifica-se que durante os anos em que ocorre as eleições os índices de gasto com pessoal tendem a ser menores, sendo o único período do mandato que, em média, o IGP dos municípios encontra-se abaixo do limite legal.

Tabela 2: Média dos IGP por período do ciclo eleitoral

Período	IGP
Ano Pós-Eleitoral	55,33
Segundo Ano de Mandato	54,98
Ano Pré-Eleitoral	54,32
Ano Eleitoral	52,86

Fonte: Elaboração própria (2022)

Em resumo, é possível notar a tendencia de que o índice atinge a sua máxima durante o primeiro ano de mandato e tende a diminuir ao decorrer do ciclo político, chegando ao seu menor patamar no ano em que ocorre as eleições.

4.2 INFLUÊNCIA DOS ANOS DE MANDATO ELEITORAL SOBRE O IGP

O resultado da regressão com dados em painel é demonstrado na Tabela 3, que tem por objetivo verificar a influência dos anos de mandato eleitoral sobre o índice de gasto com pessoal.

Tabela 3: Influência dos anos de mandato eleitoral sobre o IGP

Variável Explicativa	Coefficientes	Erro Padrão*	Estatística t	P-valor
Constante	54,9856	0,4735	116,1	0,0000
AnoPre	-0,6649	0,2900	-2,293	0,0228
AnoEle	-2,1226	0,3605	-5,887	0,0000
AnoPos	0,3448	0,3288	1,049	0,2955
Descrição	Valor	Descrição	Valor	
Teste F	16,2945	Teste F (p-valor)	0,0000	
Jarque –Bera	660,94	Jarque –Bera (p-valor)	0,0000	
White	2,4919	Wald (p-valor)	0,4767	
Wooldridge	17,7025	Wooldridge (p-valor)	0,000	

* Erros-Padrão estimados pela correção de White

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Verifica-se que a variável de ano pré-eleitoral apresentou significância estatística, com um p-valor menor que 5% e com sinal negativo, isso demonstra a existência da redução de gastos com pessoal no ano que antecede as eleições em relação ao segundo ano de mandato.

A variável de ano eleitoral também apresentou influência significativa com um p-valor menor que 5% e sinal negativo, revelando que também ocorre a redução de gastos nesse período em relação ao segundo ano de mandato. A análise desses dois fatores vai em oposição aos achados obtidos nos estudos dos ciclos político-orçamentário sobre o gasto com pessoal nos municípios (QUEIROZ et al., 2019; SALGUEIRO; SOARES; RODRIGUES JÚNIOR, 2021) nos quais foi encontrado o aumento desse tipo de despesa durante o período eleitoral.

Por fim, na variável de ano pós-eleitoral se identificou o nível mais alto de gasto com pessoal nos municípios, é possível também verificar que essa despesa tem a tendência de diminuir no decorrer do mandato. Portanto, os resultados obtidos na análise estatística corroboram com os achados da análise descritiva.

Os resultados dessa análise indicam que existe uma diminuição significativa do gasto com pessoal com a aproximação do período eleitoral, uma teoria para tal variação poderia ser a transferência desses recursos para gastos mais atrativos aos eleitores, como o de investimento, que é relacionado com a utilização de forma

oportunista e resultam em uma maior probabilidade de sucesso nas eleições (MENEGUIN; BUGARIN; CARVALHO, 2005; QUEIROZ, 2015; LAUTENSCHALAGE, 2019).

5 CONCLUSÃO

Essa pesquisa teve por objetivo investigar a influência do ciclo eleitoral sobre o índice de gasto com pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal na Paraíba e comparar os IGP com os anos de mandato dos gestores paraibanos. A amostra foi composta de 215 municípios do estado durante o período de 2012 a 2020.

Na análise descritiva dos resultados, foi possível notar que apesar de que em alguns anos os municípios se mantiveram, em média, dentro do limite estabelecido por lei, durante a maior parte do período o limite não foi respeitado, assim contribuindo para que a média total dos anos estudados ultrapassasse o índice recomendado.

A análise econométrica dos índices de gasto com pessoal, demonstrou que o período do ano eleitoral exerce influência significativa na despesa com pessoal dos municípios estudados. Os resultados obtidos na pesquisa apontam a influência do ciclo político-orçamentário no índice de gasto com pessoal, onde foi possível verificar uma redução da despesa com pessoal ao longo do ciclo eleitoral, que volta a aumentar após o pleito.

É importante também ressaltar que as evidências e análises feitas nesse estudo consideram apenas os entes de nível municipal, e que os resultados obtidos podem ser diferentes em outros níveis da federação.

Além disso, para o resultado desta pesquisa foram apenas considerados um dos fatores político-eleitorais que afetam o índice de gasto com pessoal, de forma de que pode ser explorado outras condições que tem potencial de causar alterações na variável estudada. Sugere-se para estudos posteriores a ampliação da amostra utilizada, já que foram apenas considerados 215 municípios de um estado da federação, e também, se a despesa com pessoal é afetada por outros fatores diferentes dos utilizados na pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ÅKERMAN, J. Political Economic Cycles. **Kyklos**, v. 1, n. 2, p. 107–117, maio 1947.
- 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, ago. 1987.
- ARAUJO, M. DE J. **As relações entre economia e política: uma análise dos ciclos político-econômicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008**. 2010. 70 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.
- BARCELLOS, C. V. **Despesa pública e ciclos políticos orçamentários: análise da utilização política das leis orçamentárias em processos eleitorais**. 2020. 90 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020
- 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, abr. 2020.
- BESLEY, T.; CASE, A. Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 769–798, ago. 1995.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2010**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 4 maio 2010.
- BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 30 set. 1997.
- BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1271–1295, out. 2005.
- CRISPIM, G.; FLACH, L.; ALBERTON, L.; FERREIRA, C. D. Ciclo Orçamentário Político: Uma análise nos municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 14, n. 1, p. 106-123, jun. 2021.
- DOWNS, A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 2, p. 135–150, abr. 1957.
- DRAZEN, A; ESLAVA, M. Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence. **NBER Working Paper**, n. 11085, jan. 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 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, maio 2019.

HIBBS, D. A. Political Parties and Macroeconomic Policy. **American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1467–1487, dez. 1977.

KALECKI, M. Political aspects of full employment. **The Political Quarterly**, v. 14, n. 4, p. 322–330, out. 1943.

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, mar. 2015.

LAUTENSCHLAGE, J. Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os ciclos político-orçamentários e os níveis de despesas e receitas nos estados brasileiros. **Economic Analysis of Law Review**, v. 8, n. 2, p. 317–350, dez. 2017.

LAUTENSCHLAGE, J. O oportunismo pré-eleitoral ao nível das despesas públicas compensa na busca pela reeleição nos municípios catarinenses no século XXI? **Textos de Economia**, v. 22, n. 1, p. 113–140, jul. 2019.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S.; CARVALHO, A. X. Texto para discussão “**O que leva um governante à reeleição**”. IPEA, nº 1135, 2005.

MORAIS, L. M. F.; QUEIROZ, D. B.; SOUSA, R. G. Ciclo Político no Índice de Gasto com Pessoal: Uma Análise no Contexto Brasileiro. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n. 1, p. 76–90, fev. 2019.

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, mar. 2010.

NEDUZIAK, L. C. R.; CORREIA, F. M. Orçamento estadual e o ciclo político orçamentário: Uma análise para os gastos por categoria econômica utilizando um painel dinâmico. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 49, n. 2, p. 63–78, jul. 2018.

NORDHAUS, W. D. The Political Business Cycle. **The Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169–190, abr. 1975.

OLIVEIRA, K. V.; CARVALHO, F. A. A. 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**, v. 3, n. 5, p. 121-141, abr. 2009.

QUEIROZ, D. B. **Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros.** 2015. 132 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

QUEIROZ, D. B.; MORAIS, L. M. F.; SOUZA, A. G. S. F.; SILVA, V. K. R. Mandatos Eleitorais e Ciclos Político-Orçamentários: Evidências dos Estados Brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, ed. 2, p. 232-250, abr. 2019.

ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. **American Economic Review**, v. 80, n1, p. 21–36, mar. 1990.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. **The Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, jan. 1988.

ROSE, S. Do fiscal rules dampen the political business cycle? **Public Choice**, v. 128, n. 3-4, p. 407-431, abr. 2006.

SAKURAI, S. N.; MENEZES FILHO, N. A. Política fiscal e reeleição nos municípios brasileiros: uma análise via dados em painel para o período 1988-2000. In: XXXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2007, Recife. **Anais [...]**. Recife: ANPEC, 2007.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 1, p. 39–58, mar. 2009.

SAKURAI, S. N. Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. **Estudos Econômicos**, v. 35, n. 2, p. 297–315, jun. 2005.

SALGUEIRO, V. A. G; SOARES, R. B; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Condicionantes dos gastos com pessoal nos municípios do Ceará: efeito composição e mudança prematura de prefeito. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 19, n. 2, p. 216–237, maio 2021.

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, set. 2006.

TABELLINI, G.; PERSSON, T. Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems? **IGIER Working Paper**, n. 232, mar. 2003.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia da pesquisa.** 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011.