



436

CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO NO ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL: UM ESTUDO ESTADOS BRASILEIROS

Aluno Doutorado/Ph.D. Student Francielle Rodrigues Voltarelli [ORCID iD](#)^{1,2,3}, Doutor/Ph.D. Andrea de Oliveira Gonçalves¹

¹Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF, Brazil. ²Unioeste - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, PR, Brazil. ³Unila - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, PR, Brazil

Aluno Doutorado/Ph.D. Student Francielle Rodrigues Voltarelli

[0000-0001-9038-9037](#)

Programa de Pós-Graduação/Course

Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis

Doutor/Ph.D. Andrea de Oliveira Gonçalves

Programa de Pós-Graduação/Course

Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis

Resumo/Abstract

Este estudo apresenta os resultados referente a análise do comportamento dos ciclos e do mandato eleitoral sobre o índice de despesa com pessoal, nos Estados e Distrito Federal. Como suporte teórico utilizou-se a teoria dos ciclos políticos orçamentários, bem como as regras fiscais da LRF. A amostra foi composta pelos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, nos anos de 2007 até 2018, compreendendo a três ciclos eleitorais governamentais. Para tratamento dos dados utilizou-se como metodologia a técnica de análise descritiva. Os resultados indicam maior índice de despesa com pessoal em anos eleitos, assim como com governadores que exercem o segundo mandato. Conclui-se a existência de ciclos políticos orçamentários, maximizando o índice de despesa com pessoal em anos eleitorais, sendo esse índice maior quando o governador exerce o segundo mandato eleitoral, apesar das limitações impostas pela LRF. Como estudos futuros, sugere-se considerar como variável cenário da COVID-19 para um possível aumento da despesa com pessoal, tendo em vista a necessidade de novas contratações para enfrentamento da pandemia.

Modalidade/Type

Artigo Científico / Scientific Paper

Área Temática/Research Area

Contabilidade e Setor Público (CSP) / Accounting and Public Sector

CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO NO ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL: UM ESTUDO NOS ESTADOS BRASILEIROS

Resumo: Este estudo apresenta os resultados referente a análise do comportamento dos ciclos e do mandato eleitoral sobre o índice de despesa com pessoal, nos Estados e Distrito Federal. Como suporte teórico utilizou-se a teoria dos ciclos políticos orçamentários, bem como as regras fiscais da LRF. A amostra foi composta pelos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, nos anos de 2007 até 2018, compreendendo a três ciclos eleitorais governamentais. Para tratamento dos dados utilizou-se como metodologia a técnica de análise descritiva. Os resultados indicam maior índice de despesa com pessoal em anos eleitorais, assim como quando os governadores exercem o segundo mandato. Conclui-se a existência de ciclos políticos orçamentários, considerando a maximização do índice de despesa com pessoal em anos eleitorais, que corrobora com a perspectiva teórica de Rogoff e Sibert (1988), na qual prevem alterações nas variáveis fiscais no decorrer dos ciclos eleitorais. O índice é maior quando o governador exerce o segundo mandato eleitoral, apesar das limitações impostas pela LRF. Como estudos futuros, sugere-se considerar como fator relevante o cenário da COVID-19 para um possível aumento da despesa com pessoal, tendo em vista a necessidade de novas contratações para enfrentamento da pandemia.

Palavras-chave: Despesa com pessoal; Ciclos políticos orçamentários; Lei de Responsabilidade Fiscal.

1. INTRODUÇÃO

A teoria da escolha pública (Public Choice Theory) explica através de suas vertentes, de que forma os governantes desviam-se o foco das políticas públicas voltadas bem-estar dos eleitores e se concentram apenas nos benefícios eleitorais adquiridos. A relevância das eleições na macroeconomia e finanças públicas deu origem a duas linhas principais de investigação: a teoria dos ciclos político-econômicos (political business cycles) e a teoria dos ciclos político-orçamentários (political budget cycles) (Vicente & Nascimento, 2012).

O estudo seminal de Nordhaus (1975) foi base para o desenvolvimento da teoria dos ciclos político-econômicos, no qual analisou-se a relação entre desemprego e inflação, bem como isso influência nas decisões dos eleitores, logo possui uma abrangência macroeconômica. Posteriormente, Rogoff e Sbert (1988) propuseram o modelo da teoria dos ciclos políticos orçamentários, que está relacionada a política fiscal.

Conforme Ferreira e Bugarin (2007), na perspectiva da teoria dos ciclos políticos orçamentários os eleitores não consideram diretamente a competência administrativa dos políticos, mas a existência de falta e assimetria na informação, que possa proporcionar ao agente político o incentivo de distorcer a política fiscal pré-eleitoral e, constantemente aumentar as chances de reeleição ou de eleição de seus aliados políticos, sendo que o orçamento público passa exercer um papel fundamental neste contexto.

No âmbito internacional, diversos estudos como exemplo de Brender e Drazen (2005); Shi e Svensson (2006); Veiga e Veiga (2007); Vergne (2009); Drazen e Eslava (2010), utilizaram a teoria dos ciclos políticos orçamentários para avaliar sua influência em variáveis fiscais de diversos países. Os resultados indicam um consenso entre os autores, no sentido de que em países com novas democracias esses ciclos são mais presentes e influenciam o pleito

eleitoral, contudo também identificaram essa presença em países com democracias consolidadas.

Já no contexto nacional, estudos como de Nakaguma e Bender (2006); Sakurai e Menezes (2011); Nascimento e Vicente (2012); Queiroz, Morais, Souza e Silva (2019); e; Morais, Queiroz e Sousa (2019) também constataram a existência dos ciclos políticos orçamentários nos entes federativos em geral no Brasil, sendo que inclusive, mesmo com as limitações de gastos impostas pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), é possível identificar a presença destes ciclos nos Estados e Municípios.

A LRF estabelece para Administração Pública o cumprimento de metas tanto relacionados ao superávit, quanto aos limites de gastos, entre eles a despesa com pessoal (Faria, 2009). A referida lei causou impacto nas finanças dos municípios e estados, que necessitaram se adequar aos limites impostos pela mesma (Araújo, Santos Filho & Gomes, 2015). Conforme exposto, diversos estudos no contexto nacional utilizam-se da teoria dos ciclos políticos orçamentários, estando estes voltados principalmente aos limites de gastos da LRF nos governos municipais.

Contudo, com o foco especialmente a política fiscal, a teoria dos ciclos políticos orçamentários parte do princípio de em anos eleitorais, os governos de todos os níveis usualmente cometem aumento dos gastos públicos (Rogoff & Sibert, 1988), sendo pertinente analisar esses ciclos em governos estaduais, especificamente voltado a despesa com pessoal. Nesse sentido, esse estudo buscou responder a seguinte questão de pesquisa: **Qual o comportamento do ciclo e mandato eleitoral sobre índice de Despesa com Pessoal nos Estados e DF?**

O objetivo geral consistiu em analisar o comportamento dos ciclos e do mandato eleitoral sobre o índice de despesa com pessoal estabelecidos na LRF, nos Estados e Distrito Federal, no período de 2007 até 2018. Além disso, analisou-se também o comportamento da despesa com pessoal por regiões que abrangem os estados do estudo.

Destaca-se que o presente estudo utiliza-se da abordagem dos ciclos políticos orçamentários de Rogoff e Sibert (1988), no sentido tão somente de compreender o comportamento de aumento ou diminuição no índice despesa com pessoal em anos eleitorais, sendo que não pretende-se classificar a partir Nordhaus (1989), como oportunista ou ideológico o comportamento dos governadores, tendo em vista que tal classificação trata-se de uma abordagem mais específica dos ciclos políticos econômicos.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais quatro seções. A segunda é composto pelo referencial teórico, que apresenta discussões acerca teoria dos ciclos políticos orçamentários; limites de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil (LRF) e estudos anteriores. A terceira seção expõe a metodologia aplicada à pesquisa. Na quarta seção, apresenta-se, por meio de estatística descritiva, a análise do comportamento dos ciclos políticos em relação aos limites com a despesa com pessoal dos Estados e DF, bem como a análise do comportamento desse gasto por regiões do Brasil. Por fim, na quinta seção, apresentam-se as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, destacam-se aspectos acerca principais vertentes e literatura dos ciclos político-econômicos; aspectos conceitos relacionados a LRF, especialmente no âmbito dos limites da despesa com pessoal, bem como alguns estudos anteriores acerca abordagem teórica.

2.1. Teoria dos Ciclos Políticos Orçamentários

A teoria da escolha pública (*public choice theory*) deu origem a duas linhas de investigação, sendo a teoria dos ciclos político-econômicos (*political business cycles*) e teoria dos ciclos político-orçamentários (*political budget cycles*), uma vez que centralizam suas atenções nas decisões, sejam econômicas ou políticas, que são tomadas pelos governantes de forma manter-se no poder (Oliveira, 2008).

Inicialmente surgiu a linha da teoria dos ciclos político-econômicos, como um desdobramento da Teoria da Escolha Pública, a partir do trabalho de Nordhaus (1975), o qual descreveu o comportamento de diversos agentes econômicos em decurso das eleições. O autor estabeleceu um modelo de escolha pública intertemporal em que as decisões são tomadas sob um viés político, sendo que também concluiu que comportamento dos governantes é influenciado pelo calendário eleitoral (Vicente & Nascimento, 2012). Contudo, a ausência de evidências empíricas sobre a influência dos ciclos políticos na economia, contribuiu para o desenvolvimento dos ciclos políticos orçamentários (Brender & Drazen, 2005)

Com base no trabalho pioneiro de Nordhaus (1975), Rogoff e Sibert (1988) propuseram a teoria dos ciclos políticos orçamentários, que possui o foco principal na política fiscal e aduz que em anos eleitorais, os governos de todos os níveis usualmente realizam modificações orçamentárias, nas quais aumentam os gastos públicos, renunciam receitas tributárias, aumentam transferências e direcionam despesas orçamentárias para projetos com maior e imediata visibilidade. Em estudo posterior, Rogoff (1990) constatou que o resultado de tais modificações serão percebidos pelos eleitores no futuro, após uma possível reeleição do governante.

Em 1989, Nordhaus realizou um trabalho de revisão do modelo inicial, referente a teoria dos ciclos políticos, no qual os governantes que optam por políticas que maximizem sua reeleição, sem se prender a situações passadas e aos ideais partidários, foram chamados de oportunistas. Enquanto aqueles que não são movidos pela manutenção no poder, mas apenas focam em objetivos sociais e políticos foram denominados ideológicos.

2.2. Estudos anteriores Teoria dos Ciclos Políticos Orçamentários

Tendo como base a Teoria dos ciclos políticos orçamentários proposta por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), várias pesquisas internacionais (Brender & Drazen, 2005; Shi & Svensson, 2006; Veiga & Veiga, 2007; Vergne, 2009; Drazen & Eslava, 2010) e nacionais (Nakaguma & Bender, 2006; Sakurai & Menezes, 2011; Nascimento & Vicente, 2012; Queiroz *et al.*, 2019; e Morais *et al.*, 2019) demonstraram a influência desses ciclos em variáveis fiscais.

Brender e Drazen (2005) constaram que "manipulações fiscais" são utilizadas mais principalmente em novas democracias, devido a falta de informação ou inexperiência dos eleitores, oposto do que ocorre nas democracias estabelecidas. Em complemento a isso, Shi e Svensson (2006) afirmam que os governantes podem estar manipulando os instrumentos de política fiscal à sua disposição, no sentido de melhorar a oferta de bens e serviços públicos antes das eleições, esperando que os eleitores considerem isso competência administrativa. Os autores constaram ainda que alterações significativas na política fiscal em anos pré-eleitorais com vistas a aumentar os gastos em anos eleitorais, sendo esse percebido apenas no futuro.

Os autores Veiga e Veiga (2007) consideraram o período eleitoral o fator condicionante para analisar os ciclos políticos orçamentários nos municípios portugueses. Os resultados demonstraram que a receita tributária é reduzida em anos eleitorais, enquanto as despesas mais evidentes são maximizadas, especialmente as despesas com investimentos. Corroborando com isso, Drazen e Eslava (2010) também constaram em municípios

colombianos no período de 1987 a 2002, que em anos pré-eleitorais as transferências correntes e despesas com trabalhadores temporários reduzem, enquanto despesas com investimentos aumentam. Essa combinação gera a impressão competência aos eleitores.

Vergne (2009) constatou a manipulação na composição dos gastos públicos pré-eleitorais, ao estudar os ciclos político-orçamentários em 42 países em desenvolvimento, no período de 1975 a 2001, demonstrando o aumento das despesas correntes (que abrange despesa com pessoal) e redução das despesas de capital. Já Sakurai e Menezes (2011) identificaram nos anos eleitorais redução das despesas com investimento, das receitas tributárias e no resultado orçamentário, contudo também constataram que despesas correntes são maximizadas.

Nesse sentido, o estudo de Katsimi e Sarantides (2012) analisou a influência do ano eleitoral sobre as despesas, constatou-se que a maximização das despesas correntes, visando de aumentar a probabilidade de reeleição. Esse achado corrobora com de Nakaguma e Bender (2006), que afirmam que a reeleição estadual pode elevar as despesas e o endividamento dos estados, no ano eleitoral.

O estudo de Vicente e Nascimento (2012), consistiu em Demonstrar de que forma as manipulações fiscais, caracterizadas por indicadores obtidos das demonstrações contábeis, exercem influência na recondução de um governante e/ou de seus aliados políticos ao mesmo cargo no mandato seguinte. Constatou-se que o aumento do Resultado Orçamentário Corrente em anos eleitorais reduz a probabilidade de recondução, enquanto o aumento do resultado financeiro em anos pré-eleitorais, e o aumento de despesa com investimento elevam a probabilidade de recondução. Concluíram assim que a assimetria informacional exerce uma influência significativa nos ciclos políticos orçamentários para manutenção no poder.

Ainda no âmbito estadual, Queiroz *et al.*, (2019) estudaram a influência do mandato eleitoral sobre os ciclos políticos orçamentários, 26 estados brasileiros, no período de 2003 a 2014. Os autores encontraram alteração na composição dos gastos públicos em direção aos investimentos nos períodos eleitorais nos estados cujos governadores estão em primeiro mandato. Constataram ainda que, se considerado o ano eleitoral, os governadores em segundo mandato apresentam um percentual maior da despesa orçamentária com pessoal em relação aos governadores que estão no segundo mandato. Destaca-se que desconsiderando o ano eleitoral, o resultado se torna inverso.

Destaca-se que o presente estudo utiliza-se da abordagem dos ciclos orçamentários de Rogoff e Sibert (1988), no sentido de compreender o comportamento de aumento ou diminuição nos gastos públicos, especificamente da despesa com pessoal. Nesse contexto, torna-se pertinente trazeremos alguns aspectos da LRF, referente os limites fiscais impostos para essa despesa.

2.3. Limites Fiscais da Despesa com Pessoal

A Lei Complementar nº 101 foi promulgada dia 04 de maio do ano 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000). A Lei que estabelece regras de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, completa 20 anos de vigência e os estudos sobre os impactos fiscais que a Lei trouxe para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são de grande valia para que se possa comprovar que a norma contribuiu para esses entes federados evitarem o desequilíbrio orçamentário e o endividamento excessivo.

Segundo Nascimento e Debus (2000), a RCL está fortemente vinculada às despesas com pessoal uma vez que os gastos com a folha de pagamento do funcionalismo representam uma das principais rubricas de gastos do governo. Assim, no tocante a despesa com pessoal,

direcionado especificamente aos governos Estaduais, a LRF fixa em seu artigo 20 o percentual máximo de 60% sobre a Receita Corrente Líquida, sendo 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 2% para o Ministério Público dos Estados; e 49% para o Poder Executivo.

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos é realizada quadrimestralmente por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal, que é um importante instrumento de transparência na gestão fiscal tendo em vista a necessidade dos governantes emitirem e publicarem ao final de cada quadrimestre a cada quatro meses o Relatório (Matias Pereira, 2017). Além disso, a LRF no seu Art. 48 torna obrigatório a ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso ao público.

O artigo 59, parágrafo primeiro, da LRF, determinou-se que os Tribunais de Contas atuem na sua função informativa, junto aos poderes ou órgãos, quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite máximo para despesa com pessoal e quando os poderes e órgãos atingirem 95% (noventa por cento) desse limite. Sendo que para cada situação, seja ela no limite de alerta, prudencial ou máximo, a Lei vai trazer algumas atuações dos órgãos de controle ou vedações para que o gestor tome providências em relação ao cumprimento dos limites e a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Assim, a figura 1 exemplifica as consequências que os entes podem sofrer sempre que excedem os percentuais dos limites estabelecidos em Lei.

Exceder Limites	%	Vedações
Limite de Alerta (90% do limite Total)	44,10%	Não há vedações. Mas há a atuação do Tribunal de Contas do Estado, sua função de informativa, alertando para os riscos fiscais e a importância do equilíbrio das contas públicas.
Limite Prudencial (95% do limite Total)	46,55%	(a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; (b) criação de cargo, emprego ou função; (c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e (e) contratação de hora extra.
Limite Máximo estabelecido pela LRF ao Poder Executivo Estados e DF (100% do limite Total)	49,00%	(a) reduzir em, pelo menos, vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar os servidores não estáveis; e (b) caso as medidas adotadas acima não forem suficientes para sanar a situação, deverá exonerar o servidor estável. Caso não reduza ao gasto a um nível abaixo do limite máximo o Ente público não poderá: (a) receber transferências voluntárias; (b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (c) contratar operações de crédito.

Figura 1: Limites estabelecidos na LRF para o poder Executivo dos Estados e DF.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Morais *et al.*, (2019) analisaram a influência de fatores políticos especificamente sobre o Índice de Gastos com Pessoal (IGP), sendo o limite definido pela Lei de Responsabilidade. A pesquisa abrangeu 1016 municípios brasileiros no período de 2009 a 2016 compreendendo dois ciclos eleitorais, nos quais utilizou-se como fatores políticos, as variáveis do ano eleitoral, a mudança de prefeitos e o mandato eleitoral. Os resultados indicaram que os prefeitos que estão em primeiro mandato apresentam maior IGP se comparados com prefeitos que estão em segundo mandato. Neste sentido, a pesquisa conclui que apesar da presença de regras fiscais, especificamente da Lei de Responsabilidade Fiscal, existe influência dos ciclos políticos orçamentários na despesa com pessoal.

Rabelo e Junior (2018) analisaram no período de 2013 a 2017 os impactos da LRF na despesa com pessoal, nos Estados da região Nordeste do Brasil. O estudo constatou a dificuldade dos entes em manterem os percentuais da despesa abaixo dos limites estabelecidos pela legislação. Constataram ainda que a recessão econômica e o período eleitoral influenciam de forma significativa no endividamento. Destaca-se que embora a Administração Pública precise de mão de obra intensiva para funcionar, a despesa com pessoal precisa ser equilibrada, para não comprometer o funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade (Dias, 2009).

3. METODOLOGIA

A pesquisa classifica-se como abordagem quantitativa, tendo em vista que os dados foram interpretados e descritos através de números e tabelas. Conforme Raupp e Beuren (2006) a pesquisa quantitativa utiliza-se de instrumentos estatísticos para coletar e analisar estes dados, sendo que os resultados da pesquisa são apresentados pela exposição de gráficos e tabelas.

No que concerne aos objetivos propostos, classifica-se como estudo descritivo, considerando que visa a análise e exposição detalhada do comportamento do ciclos e mandatos eleitorais sobre o índice de despesa com pessoal dos estados. A pesquisa descritiva preocupa-se em observar, registrar, analisar, classificar e interpretar os fatos, sendo que pesquisador não interfere neles (Andrade, 2002).

O estudo é composto pelos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, sendo que os dados foram obtidos de 2007 a 2018 para os Estados. Com isso, foram abrangidos na análise os mandatos constantes na figura 2.

Anos e mandatos analisados
<p>Período analisado de 2007 a 2018.</p> <p>Mandatos abrangidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandato 2007-2010 (ciclo eleitoral 2010) • Mandato 2011-2014 (ciclo eleitoral 2014) • Mandato 2015-2018 (ciclo eleitoral 2018) <p>Total anos analisados: 12 anos (2007 a 2018), sendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 anos pós-eleitorais (2007, 2011 e 2015) - 1º ano de mandato; • 3 anos intermediários (2008, 2012 e 2016) - 2º ano de mandato; • 3 anos pré-eleitorais (2009, 2013 e 2017) - 3º ano de mandato; • 3 anos eleitorais (2010, 2014 e 2018) - 4º ano de mandato.

Figura 2: Anos e mandatos eleitorais analisados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para analisar o comportamento do índice de despesa com pessoal, foram estabelecidos três dimensões, que representam os fatores condicionantes a existência dos ciclos políticos orçamentários, para fins de controle das médias apuradas no índice e melhor descrição da análise. Na Tabela 1 observa-se essas dimensões, suas categorias e descrição:

Tabela 1 - Descrição das dimensões de interesse

Dimensão	Classificação	Descrição
Ciclo eleitoral	Pós-eleitoral	Primeiro ano seguinte as eleições para governador
	Intermediário	Segundo ano seguinte as eleições para governador
	Pré-eleitoral	Ano anterior as eleições para governador
	Eleitoral	Ano das eleições para governador
Mandato eleitoral	1º mandato	Governador exerce o primeiro mandato eleitoral
	2º mandato	Governador exerce o segundo mandato eleitoral.
Região	Norte	Abrange estados que pertencem a região Norte
	Nordeste	Abrange estados que pertencem a região Nordeste
	Centro-Oeste	Abrange estados que pertencem a região Centro-Oeste
	Sudeste	Abrange estados que pertencem a região Sudeste
	Sul	Abrange estados que pertencem a região Sul

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na dimensão Ciclo eleitoral objetivou-se avaliar o comportamento do índice de despesa com pessoal estabelecido na LRF, no primeiro e segundo ano após as eleições, bem como o ano anterior e o ano das eleições. Enquanto na dimensão Mandato eleitoral foi avaliado efeito do primeiro e segundo mandato eleitoral dos governadores dos estados da despesa. Na dimensão região, buscou-se compreender o comportamento da despesa com pessoal nos estados abrangidos pela região.

Os procedimentos classificam-se como documental com a utilização de dados secundários, sendo que as informações de despesa com pessoal dos estados foram coletadas no sítio do Tesouro Transparente, que apresenta demonstrativos fiscais de todos os entes da federação. O demonstrativo utilizado para coleta das informações é o Relatório de Gestão Fiscal, tendo em vista ser documento de publicação obrigatória a partir da publicação da LRF, ao todo foram trabalhados os dados de 324 relatórios.

Para fins de confirmação das informações disponibilizadas pelo governo federal e o estadual, também foram utilizados para coleta dos dados os sistemas SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e FINBRA (Finanças Brasil).

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Alguns estudos anteriores tais como Veiga e Veiga (2007), Vergne (2009), Drazen e Eslava (2010), Katsimi e Sarantides (2012), Morais *et al.*, (2019), e Queiroz *et al.* (2019) relacionaram fatores políticos ciclo e mandato eleitoral como influentes no comportamento de gastos públicos. Essa sessão apresentará o comportamento do índice de despesa com pessoal considerando as dimensões estabelecidas de ciclo e mandato eleitoral, assim como as regiões relativas os estados estudados.

A Tabela 2 apresenta a estatística descritiva da dimensão ciclo eleitoral, demonstrando nos ciclos de cada eleição considerada na amostra, as médias e desvios-padrão do índice de despesa com pessoal.

Tabela 2 - Índice despesa com pessoal x Ciclo eleitoral

Ciclo eleitoral	Eleições 2010		Eleições 2014		Eleições 2018		Todas Eleições	
	Média	Desv. P	Média	Desv. P	Média	Desv. P	Média	Desv. P
Pós-eleitoral	41,53	6,42	42,82	6,06	47,12	4,06	43,82	6,04
Intermediário	39,86	6,31	44,03	5,06	45,83	4,55	43,24	5,86
Pré-eleitoral	43,11	6,59	45,20	4,85	46,76	4,27	45,03	5,47
Eleitoral	43,73	7,00	46,50	5,04	47,75	6,72	46,00	6,46
Geral	42,06	6,67	44,64	5,38	46,87	4,99	44,52	6,03
Nº observações	108		108		108		324	

Fonte: Dados da Pesquisa.

O índice médio de despesa com pessoal apresentado na tabela 2, é estabelecido em proporção a Receita Corrente Líquida (RCL), correspondendo assim a média do limite estabelecidos na LRF. O período corresponde de 2007 até 2018, composto por 3 ciclos eleitorais de governadores do estado. Cada ciclo eleitoral é composto por 108 observações, que representam o índice de despesa com pessoal de cada Estado, para cada ano, totalizando 324 observações para todos os ciclos analisados.

No ciclo eleitoral referente as eleições de 2010, podemos observar que o ano pós-eleitoral inicia com um índice de despesa com pessoal de 41,53%, o qual apresenta uma diminuição para 39,86% no ano intermediário, em seguida, percebe-se que o índice começa a aumentar no ano pré-eleitoral (43,11%) e no ano eleitoral (43,73%), sendo assim é possível identificar a presença de ciclo orçamentário político neste ciclo eleitoral, no sentido de que ocorreu um aumento na despesa com pessoal no ano pré-eleitoral e eleitoral.

A média geral do índice de despesa com pessoal para as eleições de 2010 foi de 42,06%, o que demonstra uma proximidade ao limite de alerta (44,10%) estabelecido na LRF, exposto na figura 1. O desvio padrão médio para esse período foi de 6,67%, o que indica que esse índice médio despesa com pessoal é constante entre os estados da amostra.

O índice de despesa com pessoal nas eleições de 2014, inicia no ano pós-eleitoral com 42,82%, seguido pelo índice de 44,03% no ano intermediário, pelo índice de 45,20% no ano pré-eleitoral e de 46,50% no ano eleitoral. Observa-se que nos anos pré-eleitoral e eleitoral o índice médio de despesa com pessoal ultrapassada o limite alerta (44,10%) estabelecido na LRF. Ademais, é possível observar um aumento gradativo no índice de despesa com pessoal no decorrer do ciclo eleitoral, havendo ainda uma variação elevada (maior que 1%) entre cada ano.

A média geral para o ciclo das eleições de 2014, o índice de despesa com pessoal correspondeu a 44,64% sendo que esse percentual ultrapassa o limite alerta (44,10%) estabelecido na LRF, conforme exposto na figura 1. O desvio padrão médio para esse período foi de 5,38%, o que indica um comportamento frequente entre os estados em relação a média do índice de despesa com pessoal.

Nas eleições de 2018 o índice de despesa com pessoal inicia com 47,12% no ano pós-eleitoral, havendo uma redução para 45,83% no ano intermediário, o qual passa aumentar novamente no ano pré-eleitoral para 46,76% e seguido de 47,76% no ano eleitoral. Ou seja, é possível identificar nesse ciclo a existência de ciclo políticos orçamentários, que reflete no aumento da despesa com pessoal em anos pré-eleitoral e eleitoral. Além disso, o índice de despesa com pessoal ultrapassada o limite prudencial (46,50%) estabelecidos na LRF, nos anos pré-eleitoral e eleitoral deste ciclo.

Nesse sentido, é possível observar que a média do índice de despesa com pessoal para todo o ciclo das eleições de 2018, representou 46,87%, o qual também ultrapassou o limite prudencial (46,50%) da LRF, sendo esse um comportamento constante entre os estados,

considerando o desvio padrão de 4,99%. As evidências em relação aos limites da LRF confirmam achado de Moraes *et al.*, (2019), de que apesar da legislação com a presença de regras fiscais, existe influência dos ciclos políticos orçamentários na despesa com pessoal.

A análise abrangendo todas as eleições do período demonstra o índice de despesa com pessoal aumenta em anos pré-eleitorais (45,03%) e eleitorais (46,00%), sendo um comportamento frequente entre a amostra. Esse achado corrobora com os estudos de Moraes *et al.*, (2019), que no âmbito municipal, constatou um aumento nos gastos de pessoal em anos eleitorais, que indica a existência de ciclos políticos orçamentários. Outros autores como Veiga e Veiga (2007), Drazen e Eslava (2010), e Katsimi e Sarantides (2012) também constataram a maximização de despesas em anos pré-eleitorais e eleitorais, principalmente aquelas mais evidentes.

Destaca-se que esse comportamento de aumento no índice de despesa com pessoal em anos eleitorais repetiu-se durante as três eleições analisadas, sendo que os achados de Vergne (2009) também se repetiram durante as cinco eleições ocorridas no período estudado, o que indica a constância dos ciclos políticos orçamentários. Essa maximização da variável fiscal despesa com pessoal, principalmente em anos eleitorais, corrobora com a premissa do estudo de Rogoff e Sibert (1988).

A partir desses resultados constatados nos ciclos eleitorais, torna-se pertinente compreender também o comportamento dos governadores nos mandatos eleitoral sobre o índice de despesa com pessoal. A Tabela 3 apresenta a estatística descritiva da dimensão mandato eleitoral, demonstrando nas eleições consideradas as médias e desvios-padrão do índice de despesa com pessoal conforme o mandato eleitoral do governador.

Tabela 3 - Índice despesa com pessoal x Mandato eleitoral

Mandato	Eleições 2010		Eleições 2014		Eleições 2018		Todas Eleições	
	Média	Desv. P	Média	Desv. P	Média	Desv. P	Média	Desv. P
Primeiro	40,88	5,99	43,94	5,64	46,99	5,30	44,08	6,15
Nº observações	56		52		64		172	
Segundo	43,33	7,17	45,29	5,09	46,69	4,56	45,02	5,88
Nº observações	52		56		44		152	

Fonte: Dados da Pesquisa.

Foram analisados o comportamento sobre o índice médio de despesa com pessoal de governadores que exercem o primeiro e segundo mandato. Cada observação representa o índice de despesa por estado, sendo que identificou-se 172 observações de governadores no primeiro mandato, e 152 observações para que exerceram o segundo mandato eleitoral, totalizando assim 324 observações.

Nas eleições de 2010 é possível observar que a média índice de despesa com pessoal corresponde a 40,88% quando governadores exercem o primeiro mandato, sendo menor do que para aqueles que exercem o segundo mandato, que representou 43,33%. O desvio padrão de ambos, sendo de 5,99% e 7,17% demonstram ser um comportamento frequente entre os estados.

O comportamento identificado nas eleições de 2010 se repete no período das eleições de 2014, sendo que a média índice de despesa com pessoal quando governadores exercem o primeiro mandato representou 43,94%, enquanto o índice quando os governadores exercem o segundo mandato representa 45,29%. Essas médias são constantes entre os estados, considerando o desvio padrão de 5,64% para o primeiro mandato e de 5,09% para o segundo mandato.

Nas eleições de 2018 é possível observar um comportamento diferente que nos demais anos, sendo que índice de despesa com pessoal foi maior quando os governadores exercem o primeiro mandato, sendo de 46,99%. Enquanto o índice para governadores que exercem o segundo mandato representou 46,69%, o que embora menor, a diferença entre os índices dos mandatos é mínima. Contudo, esse resultado pode indicar uma possível mudança no comportamento dos ciclos políticos governamentais, sendo pertinente estudos posteriores, abrangendo futuras eleições.

A análise geral considerando todas as eleições, a média para o índice de despesa com pessoal no primeiro mandato, de 44,08%, é menor que a média do índice referente ao segundo mandato, correspondendo a 45,02%. Sendo assim, constata-se que o índice de despesa com pessoal é maior quando governador exercem o segundo mandato eleitoral. Esse achado corrobora com o estudo de Queiroz *et al.* (2019) e diverge do estudo de Morais *et al.*, (2019).

No contexto estadual, Queiroz *et al.* (2019) constataram que os governadores em segundo mandato apresentam um percentual maior da despesa orçamentária com pessoal em relação aos governadores que estão no segundo mandato. Já no âmbito municipal, Morais *et al.*, constataram que os prefeitos que estão em primeiro mandato apresentam maior índice de despesa com pessoal se comparados com prefeitos que estão em segundo mandato.

A Tabela 4 apresenta a estatística descritiva da dimensão de regiões, demonstrando por ciclos eleitorais as médias do índice de despesa com pessoal conforme as regiões dos estados abrangidos na amostra.

Tabela 4 - Índice despesa com pessoal x Ciclo eleitoral x Regiões

Regiões	Pós-eleitoral	Intermediário	Pré-eleitoral	Eleitoral	Total Regiões
	Média	Média	Média	Média	Média
Centro-Oeste	50,10	45,51	44,61	47,44	46,91
Nordeste	47,28	45,45	45,79	49,10	46,90
Norte	47,36	44,10	48,10	46,96	46,63
Sudeste	42,76	50,19	48,49	47,26	47,18
Sul	47,92	45,64	47,13	46,64	46,83
Nº observações	27	27	27	27	108

Fonte: Dados da Pesquisa.

As observações consideraram para cada ciclo eleitoral os 26 estados e Distrito Federal, ou seja, 27 observações por ciclo e totalizando 108. Os ciclos eleitorais corresponde as eleições de 2007 a 2018, sendo assim o ciclo pós-eleitoral abrange os anos de 2007, 2011 e 2015; o ciclo intermediário abrange os anos de 2008, 2012 e 2016; o ciclo pré-eleitoral abrange os anos de 2009, 2013 e 2017; e o ciclo eleitoral abrange aos anos de 2010, 2014 e 2018.

Nos anos pós-eleitorais observa-se que a região que apresenta maior média no índice de despesa com pessoal é a Centro-Oeste (50,10), seguida pela Sul (47,2); Norte (47,36); Nordeste (47,28); e Sudeste (42,76) com o menor média índice. Sendo assim, pelas médias dos anos pós-eleitorais, a região Centro-Oeste ultrapassou o limite máximo (49%) de despesa com pessoal estabelecido na LRF, enquanto as regiões Sul, Norte e Nordeste ultrapassaram o limite prudencial (46,50%).

Nos anos intermediários, sendo os quais não ocorrem eleições anterior ou após a eles, observa-se que a região com maior média no índice de despesa com pessoal é a Sudeste (50,18%) que anteriormente apresentava o menor índice, seguida pela região Sul (45,64%); Centro-Oeste (45,51%); Nordeste (45,45%); e Norte (44,10%). Com isso, pelas médias dos anos intermediários, a região Sudeste ultrapassou o limite máximo (49%) de despesa com

peçoal estabelecido na LRF, enquanto as demais regiões ultrapassaram o limite alerta (44,10%) da legislação.

Nos anos pré-eleitorais a região que apresenta maior índice de despesa com peçoal mantém-se a Sudeste (48,49%); seguida pela Norte (48,10%) que anteriormente apresentava o menor índice; Sul (47,13%); Nordeste (45,79%) e Centro-Oeste (44,61%). Pelas médias dos anos pré-eleitorais, as regiões Sudeste, Norte e Sul ultrapassaram o limite prudencial (46,50%) de despesa com peçoal estabelecido na LRF, enquanto as regiões Nordeste e Centro-Oeste ultrapassaram o limite alerta (44,10%).

Já nos anos eleitorais é possível observar que a região com maior índice de despesa com peçoal é a Nordeste (49,10%); seguida pela Centro-Oeste (47,44%); Sudeste (47,26%); Norte (46,96%) e Sul (46,64%). Assim, pela média dos anos eleitorais, a região Nordeste ultrapassou o limite máximo (49%) de despesa com peçoal estabelecido na LRF, enquanto as demais regiões ultrapassaram o limite prudencial (46,50%) estabelecido pela legislação.

Destaca-se que na análise individual geral as eleições, esse estudo constatou um aumento no índice de despesa com peçoal em anos eleitorais. Corroborando com os achados de Vergne (2009), que constatou a presença de ciclos políticos em anos eleitorais. A partir da análise por regiões, é possível constatar que em anos eleitorais o aumento do índice de despesa com peçoal é maior nos Estados do Nordeste, ou seja, existe uma maior variação fiscal nessa região no decorrer do ciclo eleitoral.

Ainda em relação ao ano eleitoral, destaca-se que anteriormente na tabela 2, esse mesmo ano apresentou maior média no índice de despesa com peçoal, sendo que na análise por regiões é possível que o ano eleitoral afeitou de forma significativa a região do Nordeste, aumentando seu índice de despesa com peçoal, que nos demais anos do ciclo essa região ficava em penúltimo com o menor índice. Esse resultado indica uma presença de ciclo político orçamentário nesta região, em relação a despesa com peçoal.

Na média geral do índice de despesa com peçoal por regiões, podemos observar que a região que apresenta um maior índice é a Sudeste (47,18%), seguida pela região Centro-Oeste (46,91); Nordeste (46,90%); Sul (46,83); e Norte (46,63). Ou seja, pela média de todos os ciclos eleitorais, todas as regiões ultrapassaram o limite prudencial (46,50%) de despesa com peçoal estabelecido na LRF.

Neste contexto é possível constatar que o índice de despesas com peçoal da LRF, tem apresentado médias acima do permitido pela legislação entre as regiões. A figura 3 apresenta um mapa de calor, no qual é possível observar a média geral do período de 2007 até 2018, do índice de despesa com peçoal por estados:

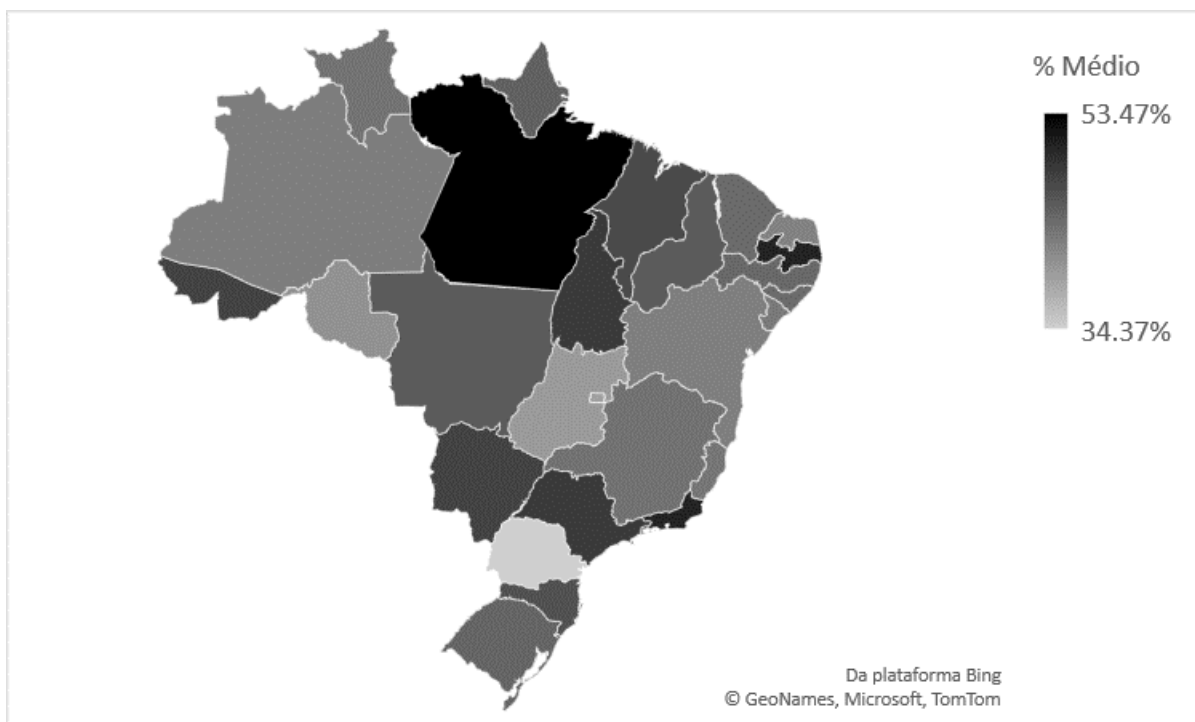


Figura 3: Média limites estabelecidos na LRF dos estados
Fonte: Elaborado pelos autores

A partir da análise da média do índice de despesa com pessoal, destaca-se que três estados apresentam índice acima do limite máximo (49%) estabelecido na LRF, sendo o caso da Pará (53,47%), Rio de Janeiro (50,57%) e Paraíba (50,53). Além disso, cinco estados apresentam médias acima do limite prudencial (46,55%) estabelecido na LRF, como observado nos estados Tocantins (48,53%), São Paulo (48,53%), Acre (47,69%), Mato Grosso do Sul (47,64%) e Maranhão (47,11%). Os estados que apresentam índice acima do limite alerta da LRF são Santa Catarina (46,34%), Mato Grosso (45,52%), Piauí (45,49%), Amapá (44,88%), Rio Grande do Sul (44,45%) e Pernambuco (44,19%).

Esse cenário demonstra os limites da LRF visem eficácia no controle do endividamento dos entes da federação, ao longo dos anos esses entes têm apresentado dificuldades em manter o equilíbrio entre a RCL e despesa com pessoal. Ressalta-se que Rabelo e Junior (2018), especificamente na região nordeste, constataram a dificuldade dos estados em manterem os percentuais da despesa abaixo dos limites estabelecidos pela legislação, bem como que o período eleitoral afeta diretamente essa despesa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa consistiu em analisar o comportamento dos ciclos e do mandato eleitoral sobre o índice de despesa com pessoal estabelecidos na LRF, nos Estados e Distrito Federal. A amostra foi composta pelos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, nos anos de 2007 até 2018, compreendendo a três ciclos eleitorais governamentais. Utilizou-se como metodologia a técnica de análise descritiva.

Para tanto, utilizou-se a base teórica derivada da teoria dos ciclos políticos orçamentários derivada do estudo Rogoff e Sibert (1988), a qual os desenvolvimentos subsequentes levaram ao surgimento de discussões voltadas a alterações em variáveis fiscais no decorrer do ciclo eleitoral. Além da teoria, o estudo também considerou a presença de regras fiscais estabelecidas pela LRF, voltadas a despesa com pessoal.

No que se refere ao ciclo eleitoral, constatou-se as médias para o índice de despesa com pessoal são maiores para os estados em anos eleitorais, porém é possível observar o começo desse aumento já nos anos pré-eleitorais. O resultado indica a presença de ciclo político orçamentário em anos eleitorais, que impactam no aumento de despesas, alinhado achados em estudos anteriores (Veiga & Veiga, 2007; Drazen & Eslava, 2010; Katsimi & Sarantides, 2012; Morais *et al.*, 2019).

Quanto ao mandato eleitoral, verificou-se que as médias para o índice de despesa com pessoal são maiores quando os governadores exercem o segundo mandato, corroborando com o estudo anterior de Queiroz *et al.* (2019). Conseqüentemente, os governadores que exercem o segundo mandato ultrapassam com mais frequências os limites fiscais para despesa com pessoal estabelecidas na LRF.

Na análise relacionada as regiões e ciclos eleitorais, verificou-se que as médias para o índice de despesa com pessoal são maiores em anos eleitorais, especialmente na região do Nordeste, sendo a média desta ultrapassou o limite prudencial estabelecido na LRF para despesa com pessoal. Na média geral, abrangendo todos os anos dos ciclos eleitoral, a região com maior índice de despesa com pessoal foi a Sudeste.

A pesquisa concluiu a existência de ciclos políticos orçamentários nos Estados abrangidos no estudo, considerando a maximização do índice de despesa com pessoal em anos eleitorais, que corrobora com a perspectiva teórica de Rogoff e Sibert (1988), na qual prevêem alterações nas variáveis fiscais no decorrer dos ciclos eleitorais. A variação deste índice também maior quando o governador exerce o segundo mandato eleitoral. Destaca-se ainda que, apesar das limitações impostas pela LRF, os períodos eleitorais afetam o comportamento da despesa com pessoal dos estados.

Para pesquisas futuras, sugere-se analisar o comportamento do índice de despesas com pessoal nas próximas eleições, tanto a nível governamental como municipal, considerando como fator relevante o cenário da COVID-19 como um fator relevante para um possível aumento da despesa com pessoal, tendo em vista a necessidade de novas contratações para enfrentamento da pandemia.

Por fim, apresenta-se como limitação do estudo considerar que os achados referem-se a uma aplicação a nível estadual, não sendo possível generalizar para demais entes federativos. Além disso, as evidências apresentadas consistem apenas no comportamento de fatores políticos sobre o índice de despesa com pessoal, sendo que deve-se considerar outros aspectos que causar alterações na despesa.

REFERÊNCIAS

- Andrade, M. M. de. (2002). Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação noções práticas. 5 ed. São Paulo: Atlas.
- Araújo, A. H. S; Santos Filho, J. E. dos; Gomes, F. G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e conseqüências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. *Revista de Administração Pública* v. 49, n. 3, p. 739–759.
- Brender, A., & Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52, 1271-1295.
- Dias, F. A. C. (2009). O controle institucional das despesas com pessoal. Brasília, DF: *Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/150158>> Acesso em: 12 jul. 2021.

- Drazen, A., & Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 92, 39-52.
- Faria, D. M. (2009). Gestão fiscal responsável e qualidade de vida da sociedade: uma análise do desempenho dos estados brasileiros. Rio de Janeiro. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública)*, Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas da Fundação Getúlio Vargas.
- Ferreira, I.F.S; Bugarin, M.S. (2007). Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n.3, pp. 271-300, Rio de Janeiro.
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- Matias Pereira. (2017) Finanças públicas. 7 ed. São Paulo: Atlas.
- Morais, L., Queiroz, D., & Sousa, R. (2019). Ciclo Político no Índice de Gasto com Pessoal: Uma Análise no Contexto Brasileiro. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 14(1), 76-90. doi:https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.16861
- Nakaguma, M. Y.; Bender, S. (2006). 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, n.3.
- Nascimento, E. R; Debus, I. (2002). Lei complementar no. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190. <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Nordhaus, W. D. (1989) Alternative approaches to the political businesscycle. *Brookings Papers on Economic Activity*, v.2, p. 1-68. <https://doi.org/10.2307/2534461>
- Queiroz, D. B. de, Moraes, L. M. F. de, Souza, A. G. S. F. de, & Silva, V. K. R. da. (2019). Mandatos Eleitorais e Ciclos Político-Orçamentários: Evidências dos Estados Brasileiros. *Administração Pública E Gestão Social*, 11(2), 232-250. Recuperado de <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5492>
- Rabelo, N. C.; Júnior, M. S. R. (2018). Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do Nordeste quanto aos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 16, n. 1, p. 243. Recuperado de : < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6558141>>.
- Raupp, F. M.; Beuren, I. M. (2006). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: Beuren, ilse maria. (Org). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade*. 3.ed. São Paulo: Atlas.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21-36. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/2006731>

- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16. <https://doi.org/10.2307/2297526>
- Sakurai, S. N., & Menezes, N. A., Filho. (2011). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, 148, 233-247.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90, 1367-1389.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131, 45-64.
- Vergne, C. (2009). Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 25, 63-77.
- Vicente, E. F. R., & Nascimento, L. S. (2012). A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: Um enfoque contábil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 6(14), 106-126. <https://doi.org/10.11606/rco.v6i14.45402>