

## **ANÁLISE DOS FATORES EXPLICATIVOS DOS GASTOS COM PESSOAL DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

## **ANALYSIS OF THE FACTORS EXPLANATING PERSONNEL EXPENDITURE IN THE MUNICIPALITIES OF MINAS GERAIS**

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.13059/RACEF.V16I2.1170](http://dx.doi.org/10.13059/RACEF.V16I2.1170)

**Stéphanie Borges Batista**

stephanie.borges@ufvjm.edu.br

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

**Elizete Aparecida de Magalhães**

elizete.am@ufvjm.edu.br

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

**Vasconcelos Reis Wakim**

vasconcelos.wakim@ufvjm.edu.br

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

**Sorele Carpaneze Veiga Corrêa**

sorele.veiga@ufvjm.edu.br

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

**Data de envio do artigo:** 21 de Setembro de 2023.

**Data de aceite:** 29 de Março de 2025.

**Resumo:** O objetivo da presente pesquisa é investigar os fatores explicativos dos gastos com pessoal, dos municípios mineiros, no período de 2010 a 2020. Como metodologia, utilizou-se o modelo de dados em painel dinâmico, tendo, como variável explicada, a participação dos gastos com pessoal na receita corrente líquida, e, como fatores explicativos, as características municipais. Os resultados evidenciam que fatores, como a população eleitoral e a dependência de transferências intergovernamentais, contribuem para aumentar os gastos com a folha de pagamento, enquanto o PIB per capita e os investimentos colaboram para diminuir tais gastos. Diante do exposto, conclui-se que o número de habitantes, a população eleitoral, a dependência financeira de recursos advindos da União, os gastos com investimentos, os aspectos regionais e a renda do município são fatores relevantes para explicar o comportamento dos gastos com pessoal, dos municípios mineiros. Dada a heterogeneidade municipal, os achados contribuem para entender os fatores que devem ser observados pelos legisladores ao propor e reformular leis e políticas que visem melhorias na gestão dos gastos com pessoal.

**Palavras-chave:** Execução Orçamentária; Gastos com Pessoal; Dados em Painel Dinâmico.

**Abstract:** *The objective of this research is to investigate the explanatory factors of personnel expenses in municipalities, in Minas Gerais, from 2010 to 2020. The methodology used was a dynamic panel data model, with the participation of personnel expenses in net current revenue as the explained variable, and municipal characteristics as the explanatory factors. The results show that factors, such as the electoral population and dependence on intergovernmental transfers, contribute to increasing payroll expenses, while GDP per capita and investments contribute to decreasing such expenses. Given the above, it is concluded that the number of inhabitants, the electoral population, financial dependence on resources from the Union, investment expenses, regional aspects and the municipality's income are relevant factors in explaining the behaviour*

*of personnel expenses, in municipalities in Minas Gerais. Given municipal heterogeneity, the findings contribute to understanding the factors that should be observed by legislators when proposing and reformulating laws and policies aimed at improving the management of personnel expenses.*

**Keywords:** *Budget Execution; Personnel Expenses; Dynamic Panel Data.*

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado é responsável pela disponibilização de serviços públicos adequados à sociedade, em favor dos interesses e direitos coletivos, como contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo (Santin, 2019). De acordo com o artigo 6º, da Constituição Federal, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição” (Brasil, 1988, p. 23). Para que os serviços públicos atendam à demanda da população, a administração pública depende do seu quadro de pessoal, pois, para que a prestação dos serviços públicos funcione, são necessárias pessoas responsáveis pela execução das suas tarefas administrativas e operacionais (Pires; Platt-Neto, 2016).

O Estado tem os instrumentos e recursos que, quando aplicados corretamente, são capazes de contribuir para o seu desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população. Mas, seja por corrupção ou irresponsabilidade dos governantes, muitas vezes, a alocação dos recursos públicos é ineficiente, visto que o excesso de gastos prejudica o atendimento das necessidades sociais (Mattei; Bezerra; Mello, 2018).

Por ter relevância significativa no orçamento e ser o maior item da folha de pagamento, o controle dos gastos com pessoal é um assunto que vem sendo motivo de preocupação, até mesmo antes da Constituição Federal de 1988 (Magalhães, 2017). A Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de

2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu com o intuito de controlar e tornar a gestão mais estável, em todas as esferas do governo. É uma lei de orçamento equilibrado e possibilita maior transparência, no que se refere à utilização dos recursos públicos. A LRF estipulou, ainda, um limite para gastos com pessoal, para os estados e municípios, de até 60% da receita corrente líquida (Gadelha, 2011).

Para Salgueiro, Soares e Rodrigues Júnior (2021), a composição das despesas com pessoal é positivamente afetada pelo número de servidores efetivos no município, devido às remunerações de estagiários e de cargos comissionados serem inferiores às de cargos efetivos. Os gastos com pessoal envolvem despesas, como salários, assistência social, previdência social e treinamento. Dada a sua rigidez, tais gastos são mais difíceis de serem cortados (Santolin; Jayme Jr.; Reis, 2009).

Nesse sentido, as despesas com pessoal tendem a permanecer constantes ou crescentes, enquanto a arrecadação nem sempre se comporta de forma ascendente, devido à influência da economia sobre a trajetória das receitas (Gadelha, 2011). Em algumas situações, os gastos podem permanecer iguais ou maiores, enquanto a receita diminui, tal como ocorreu na pandemia da Covid-19, que refletiu, imediatamente, na economia, com redução considerável das atividades econômicas e com efeitos significativos na arrecadação tributária (Alves et al., 2020).

Os gastos públicos podem ser influenciados por diversos fatores, tais como a renda nacional, capacidade do governo em obter receitas, problemas sociais, mudanças políticas, desenvolvimento tecnológico, dispêndios públicos do período anterior, entre outros (Araújo; Monteiro; Cavalcante, 2010; Mendes, 2005), bem como condições sociais, econômicas, políticas e demográficas (Barreto; Mendonça, 2010; Fisher, 1961; Rodrigues, 2010; Santolin; Jayme Jr.; Reis, 2009).

Sabendo que a prestação dos serviços públicos é extensiva em mão de obra, e da importância de os gestores obedecerem aos limites de gastos com pessoal, fixados pela LRF,

para manter o equilíbrio das contas públicas e aumentar o desenvolvimento socioeconômico, a presente pesquisa apresenta a seguinte pergunta norteadora: quais os fatores que contribuem para explicar os gastos com pessoal dos municípios de Minas Gerais no período de 2010 a 2020? Dessa forma, dentre um conjunto de fatores econômicos, demográficos, políticos, regionais e fiscais municipais, este trabalho visa analisar os que respondem tal questão.

Em se tratando dos gastos públicos, diversas pesquisas buscaram estudá-los, com o advento da LRF (Araújo; Santos Filho; Gomes, 2015; Fioravante; Pinheiro; Vieira, 2006; Gadelha, 2011; Santolin; Jayme Jr.; Reis, 2009) e, de forma mais específica, os gastos com pessoal (Goulart, 2012; Rogers; Sena, 2007). Apesar de os estudos anteriores investigarem o comportamento dos gastos públicos dos municípios brasileiros, poucos são os trabalhos que se dedicaram em analisar, de maneira específica, os fatores que influenciam os gastos com pessoal dos municípios. Desse modo, este estudo torna-se relevante, como uma oportunidade de contribuir com a discussão da temática sobre as finanças públicas e os fatores determinantes dos gastos públicos com pessoal.

Os resultados da pesquisa contribuem para ampliar o entendimento sobre a relação entre as características municipais e os gastos com pessoal, fomentando o debate sobre gestão e políticas públicas, além de fornecer subsídios para que os gestores municipais possam planejar, de modo mais eficiente, seus gastos com pessoal, auxiliando na elaboração de um orçamento público mais equilibrado.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Gastos públicos

É obrigação institucional do Estado disponibilizar, direta ou indiretamente, serviços adequados à população, buscando a efetivação dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana, que necessita dos serviços públicos. O serviço público é o principal modo de o governo atender às demandas da coletividade e assegurar

os direitos sociais, como contraprestação dos tributos pagos pelo povo (Santin, 2019).

Para que seja executado, o serviço público depende de capital físico e humano, gerando despesas públicas. Segundo Kohama (2016), as despesas públicas são constituídas pelos gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais, empregados na execução dos serviços públicos, aumentos patrimoniais, pagamento da dívida pública, entre outros.

De uma maneira geral, o estudo realizado por Silva, Cruz e Irffi (2013) indica que o capital físico e humano e, principalmente, os gastos públicos fornecem um ambiente que estimula o crescimento econômico. Mas, para promover o desenvolvimento e atingir o bem comum, os governantes precisam estar cientes de suas funções e ser responsáveis com a população e com a alocação dos recursos (Mattei; Bezerra; Mello, 2018).

As despesas públicas, segundo a classificação econômica, dividem-se em despesas correntes e de capital. Sendo as despesas correntes os gastos que contribuem diretamente para custear ou manter os serviços públicos, e as despesas de capital, as que colaboram de modo direto na abertura e obtenção desses bens, que podem ser ativo imobilizado, investimento, entre outros (Silva; Medeiros, 2018).

O comportamento das despesas públicas locais, em geral, pode ser observado, conforme sua natureza (despesas correntes e de capital) ou função (educação e cultura, saúde e saneamento, etc.) (Mendes, 2005). Entre as despesas correntes, destacam-se os gastos com pessoal, haja vista ser um dos componentes principais entre os itens dessas despesas (Souza; Silva; Câmara, 2018).

Existem várias características socioeconômicas locais que podem influenciar, de maneira geral ou específica, a demanda de serviços públicos, como educação, estradas, saúde, segurança, saneamento, entre outros. Assim, o comportamento das despesas pode ser explicado por diferentes fatores, como taxas de urbanização, densidade demográfica, rendimentos per capita, taxas de impostos,

tamanho da população, transferências de recursos intergovernamentais, nível educacional, etc. (Mendes, 2005).

## 2.2 Controle dos gastos com pessoal e a LRF

O Estado tem papel fundamental nas relações econômicas, seja pela via da regulação, do planejamento, ou mesmo pela provisão direta dos bens e serviços de interesse da coletividade. A sociedade se esforça para custear os gastos do governo, visto que é financiado mediante os tributos pagos pelo povo. Nesse sentido, é desejável que o gasto seja eficaz (realize determinada função) e que, principalmente, seja eficiente (realize determinada função de maneira racional e ao menor custo possível), já que existem importantes custos de oportunidade envolvidos na provisão de determinado serviço (Pereira Filho; Tannuri-Pianto; Sousa, 2010).

Ao refletir sobre a trajetória da administração pública, nos órgãos governamentais, pode-se observar um histórico de descasos com a sociedade, associados com a ineficiência na aplicação dos recursos, em todas as esferas do governo (Berlt; Bender Filho; Tristão, 2017). Para Scarano (2018), muitas vezes, a receita é comprometida e a execução do orçamento, desequilibrada, em virtude de a geração e o incremento das despesas com pessoal nos entes públicos serem constituídos em relevante fator de desvios de finalidade.

Ademais, a execução dos serviços públicos tende a ser extensiva em mão de obra e ter representatividade no montante dos gastos públicos. Isso, porque a prestação de serviços de qualidade, na medida e tempo certos, aos cidadãos, está condicionada a um corpo técnico bem estruturado que assegure o funcionamento da máquina pública, para que o governo atenda às necessidades da população (Magalhães, 2017).

Segundo Rogers e Sena (2007), a LRF surgiu devido aos grandes déficits públicos e ao acúmulo de dívidas deles resultantes. Esses déficits orçamentários, quando persistentes, são motivos de preocupação, visto que os governos precisam recorrer várias vezes ao

endividamento e elevar sua taxa de juros para continuar financiando suas dívidas.

Cabe destacar que a LRF determina a despesa total com pessoal como a soma dos gastos do ente federado com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do Poder, com todos os tipos de remuneração, como salários e benefícios, subsídios, aposentadoria, pensões e rendas de aposentadoria, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e interesses pessoais diversos, encargos sociais e contribuições pagas a instituições previdenciárias (Brasil, 2000).

Neste cenário, a LRF veio regulamentar as finanças públicas, em todas as esferas do governo, rompendo o círculo vicioso de pacotes emergenciais utilizados para socorrer os governos com problemas financeiros (Goulart, 2012). A referida legislação foi criada e justificada como um planejamento de estabilização fiscal, baseada nos princípios de planejamento, transparência, controle e responsabilidade (Araújo; Santos Filho; Gomes, 2015).

Com o advento da LRF, foi iniciado um novo modelo de responsabilidade fiscal, para os gestores públicos, em especial, no que se refere às verbas públicas destinadas às despesas com pessoal (Scarano, 2018), em que seu limite leva em conta a Receita Corrente Líquida (RCL) do ente federado (Ribeiro et al., 2022). Nesse sentido, para controlar os gastos com pessoal, o artigo 19, da LRF, estabelece o limite para o comprometimento da Receita Corrente Líquida com o item de despesa com pessoal, para cada ente da Federação, a saber: União - 50%; estados e municípios - 60%. No âmbito municipal, 54% do total devem ser destinados para o Poder Executivo, e 6%, para o Poder Legislativo (Brasil, 2000).

Além dos limites impostos para cada ente da Federação, a LRF estabelece o limite prudencial. Segundo o artigo 22, se ultrapassar 95% do limite máximo de despesas com pessoal, o ente fica sujeito a penalidades administrativas, como criação de cargo, emprego ou função, e alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, entre outras (Brasil, 2000).

Ressalta-se que, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) elevou o estado da contaminação do novo coronavírus à pandemia de Covid-19, doença que impactou a vida de bilhões de pessoas e refletiu, de forma significativa, na economia. A LC nº 173, de 2020, foi uma das medidas e ações legislativas que objetivaram reduzir esses impactos. Além de medidas temporárias aplicadas a 2020 e 2021, de enfrentamento do coronavírus, a referida LC altera a LRF, modificando disposições que terão impacto mesmo após a pandemia (Kanayama, 2021). Dentre as alterações permanentes, é interessante destacar as mudanças relativas à inclusão de restrições à ampliação dos gastos com pessoal.

Em se tratando do controle da despesa total com pessoal, a LC nº 173 alterou o artigo 21 da LRF, incluindo novas restrições a qualquer ato que acarrete o aumento de despesa com pessoal. A ampliação dos gastos com pessoal só terá efeito se ocorrer em até 180 dias anteriores ao final do mandato, bem como se os seus efeitos não resultarem em parcelas de gastos para períodos posteriores ao final do mandato (Brasil, 2020).

De maneira geral, a LRF é relevante para controlar os gastos com pessoal, mas é possível observar uma convergência de gastos. Os municípios brasileiros são muito heterogêneos e têm demandas diferentes de gastos com pessoal (Fioravante; Pinheiro; Vieira, 2006), e essa convergência pode não ser um fato positivo, uma vez que vários fatores podem influenciar os gastos públicos locais.

### **2.3 Fatores determinantes dos gastos públicos**

Os gastos do governo podem ser influenciados por fatores de natureza social, econômica, demográfica, regional, política, eleitoral, entre outros. Fisher (1961) evidencia que a diferença da renda per capita, densidade populacional, grau de urbanização e características sociais e políticas são fatores que estão associados à variação nas despesas estaduais e locais.

No que se refere ao crescimento e melhor

alocação dos recursos públicos, o Produto Interno Bruto (PIB) de uma economia é uma forma de acompanhar a eficiência dos gastos governamentais (Araújo; Monteiro; Cavalcante, 2010). Para Fisher (1961), a renda per capita está positivamente relacionada com os gastos públicos. Giovanini e Almeida (2022) e Prado e Almeida (2021) explicitam que, com o aumento da riqueza dos entes governamentais, a demanda por bens e serviços tende a se elevar, resultando em um crescimento dos gastos com pessoal, conforme atesta a Lei de Wagner.

O aumento da produção, seja no setor de serviços, da agropecuária ou da indústria, precisa de uma série de investimentos cruciais para o início e desenvolvimento da atividade produtiva, nomeadamente: infraestrutura, qualificação do trabalho, pontos de coleta de resíduos industriais, etc. Nesse sentido, os gastos locais tendem a ser afetados positivamente pelo crescimento econômico (Correia, 2014). Diante do exposto, apresenta-se a primeira hipótese da pesquisa.

H1: O PIB per capita influencia nos gastos com pessoal.

Na relação entre os gastos públicos e o tamanho da população, o crescimento do número de habitantes, em determinado município, promove o aumento dos gastos, considerando que são necessárias despesas, para manter a oferta de serviços com saúde, educação, saneamento, urbanismo, etc., de modo a satisfazer as demandas locais (Correia, 2014).

Araújo e Siqueira (2016) afirmam que, nas grandes cidades, os custos para oferta de bens e serviços públicos são maiores. Estes custos podem estar associados a problemas sociais, como elevadas taxas de criminalidade e maior desigualdade de renda. Para Rodrigues (2010), o tamanho da população tem o poder de influenciar os gastos públicos. Esses estudos se fundamentam na ideia de que municípios maiores são mais demandados por bens e serviços por parte de seus cidadãos (Ashworth; Geys; Heyndels, 2005), ao passo que, conforme

Bodkin e Conklin (1971), a associação entre o porte populacional e os gastos do setor público varia de acordo com o tipo de despesa.

H2: O número de habitantes dos municípios mineiros impacta seus gastos com pessoal.

Além dos recursos próprios dos municípios, para equilibrar o fornecimento de bens e serviços adequados e necessários à população e contornar as disparidades existentes nas regiões brasileiras, os governos utilizam-se de recursos de transferências de outros entes federativos, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo a principal fonte de receitas em diversos municípios (Costa et al., 2012).

Ao estudar os determinantes dos gastos com pessoal, dos municípios nordestinos, Barreto e Mendonça (2010) apontam que a dependência dos recursos transferidos pela União e estado e a pressão da sociedade por bens e serviços públicos são fatores pertinentes para explicar as despesas com pessoal. Adicionalmente, um maior montante de transferências pode estimular os gestores a aumentarem os gastos com pessoal de maneira irresponsável (Giovanini; Almeida, 2022), tendo, como consequência, a redução na capacidade dos gestores de observar o limite de gasto com o funcionalismo estabelecido pela LRF (Lima; Boente; Stefanelli, 2024). Junqueira (2017), ainda, ressalta que os municípios menores e pobres tendem a ser mais dependentes de transferências constitucionais que os municípios maiores e ricos. Dessa maneira, tem-se a terceira hipótese da pesquisa.

H3: A dependência de transferências intergovernamentais exerce influência positiva sobre os gastos com pessoal dos municípios.

Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) explicam que o aumento de receitas de transferências intergovernamentais esteve, normalmente, direcionado a custear os gastos com pessoal, e que a falta de crescimento dos investimentos não está totalmente associada à ampliação

dos gastos com pessoal. Mas os autores ressaltam que, devido às regras e punições estabelecidas pela LRF, associadas à rigidez dos gastos com pessoal, em cenários de depressão macroeconômica, tende-se a limitar os gastos com investimentos públicos, uma vez que os outros gastos são mais rígidos e, assim, mais difíceis de serem alterados. Silva, Zilli e Correia (2022) complementam, afirmando que, se a despesa com pessoal necessitar de ser adequada para cumprir exigências de regras fiscais, poderá ocorrer corte de despesa de capital, em especial, as com investimento.

As mudanças institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pela LRF resultaram em um aumento significativo nos gastos com pessoal, em detrimento dos investimentos públicos (Foltz, 2024; Giovanini; Almeida, 2022). Dessa maneira, os gastos com investimentos públicos estão inversamente relacionados com os gastos com pessoal, de modo que gastos elevados com um dos itens afetam negativamente o outro (Barreto; Mendonça, 2010). A partir destas evidências, com achados relacionados à composição dos gastos do governo, apresenta-se a quarta hipótese da pesquisa.

H4: Os investimentos públicos afetam os gastos com pessoal dos municípios.

O Brasil encontra-se dividido em regiões fortemente marcadas por desigualdades, em aspectos sociais, econômicos, demográficos e políticos. Segundo Costa et al. (2012), essas disparidades são percebidas na maioria dos estados brasileiros, destacando-se Minas Gerais, pela grande quantidade de municípios com diferenças regionais e socioeconômicas.

Para Quintela (2011), o comportamento e eficiência dos gastos públicos tendem a ser influenciados pelas disparidades regionais e características específicas locais. Rodrigues (2010) confirma a relevância dos fatores institucionais para explicar o comportamento dos gastos do governo. A partir dessas evidências, expõe-se a quinta hipótese da pesquisa.

H5: Os aspectos regionais condicionam os gastos com pessoal.

Os recursos públicos, para Scarano (2018), tendem a ser manipulados pelos gestores municipais, haja vista que, além de favorecer suas campanhas, eles utilizam os cargos públicos como troca de favores, em razão da proximidade do período eleitoral.

A maneira como a administração pública aplica os seus recursos pode interferir e produzir efeitos significativos sobre os ciclos e crescimento econômico. Logo, decisões de gastos com pessoal e investimentos podem ser utilizadas como indicador de aprovação populacional, que, por seu turno, interferem na reeleição do partido que detém o poder local (Santolin; Jayme Jr.; Reis, 2009). Nesse sentido, os gestores públicos podem utilizar o comportamento oportunista de fim de mandato, conhecido como Ciclo Político, e, assim, influenciar a composição dos gastos públicos.

Considerando que, no Brasil, o voto é obrigatório, a quantidade de eleitores municipais representa, para o político, a “oferta de votos”. Nessa perspectiva, o agente público tem incentivo a aumentar os gastos, com o intuito de captar uma maior quantidade de votos e elevar sua chance de permanecer no poder ou eleger um coligado (Videira; Mattos, 2011). Com base nisso, tem-se a sexta hipótese da pesquisa.

H6: A proporção de eleitores interfere nos gastos com pessoal dos municípios.

Baseado nas pesquisas mencionadas, há expectativa de que os gastos públicos, em especial, os gastos com pessoal, por serem parte relevante do orçamento público, podem ser explicados por diversos fatores sociais, econômicos, eleitorais e fiscais.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para responder ao problema de pesquisa, bem como testar as hipóteses apresentadas, o trabalho teve caráter descritivo e explicativo. No primeiro caso, seu objetivo principal foi

retratar as características de uma população ou fenômeno, ou estabelecer relações entre variáveis (Evêncio et al., 2019). Quanto ao segundo aspecto, de acordo com Gil (2007), trata-se da identificação dos fatores que contribuem para a ocorrência de um fenômeno. Esses aspectos foram contemplados quando da descrição dos fatores que contribuem para explicar os gastos com pessoal, dos municípios de Minas Gerais.

Como desdobramento da classificação apresentada, o trabalho foi ex-post-facto, pois buscou-se compreender fatos já ocorridos, sem apresentar controle sobre as variáveis estudadas, a saber, a relação entre as disparidades existentes entre os municípios, causadas pela diferença espacial, social, econômica, política, administrativa e demográfica, e a maneira como elas impactam as decisões do governo. Fato este que pode gerar resultados distintos, nas diferentes regiões (Quintela, 2011).

O território mineiro compreende 853 municípios, marcados por disparidades regionais, econômicas, sociais e de finanças públicas (Costa et al., 2012). Por esse motivo, os municípios mineiros são as unidades de análise escolhidas para este estudo. O período analisado compreendeu os anos de 2010 a 2020, tendo em vista a disponibilidade de dados das variáveis empregadas.

A despesa com pessoal tende a se manter crescente ou constante (Gadelha, 2011) e, por seu caráter rígido, trata-se de um gasto de difícil corte (Santolin; Jayme Jr.; Reis, 2009). Nesse sentido, a decisão de o gestor gastar hoje pode impactar nos gastos futuros, visto se tratar de uma variável com comportamento dinâmico. Diante disso, para analisar os fatores que determinam o comportamento dos gastos com pessoal, dos municípios mineiros, foi utilizado o Modelo de Dados em Painel Dinâmico, desenvolvido por Arellano e Bond (1991).

O método de dados em painel permite combinar análises de unidades de corte transversal com dados de tempo, uma vez que possui duas variações de dados, uma espacial e outra temporal. O referido método oferece dados mais informativos, maior eficiência e permite captar

a dinâmica do comportamento das unidades analisadas (Gujarati; Porter, 2011).

Em decorrência da inserção da variável dependente defasada como variável explicativa no modelo, para captar o efeito dinâmico do fenômeno estudado, incorre-se no problema de endogeneidade, o que gera um viés no painel. Uma forma de contorná-lo, evitando estimadores viesados e inconsistentes, de acordo com Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), é empregando variáveis instrumentais, por meio da estimação do modelo de painel dinâmico sistêmico, denominado Método de Momentos Generalizados (GMM) sistêmico. O modelo estimado para identificar os determinantes do gasto com pessoal, dos municípios de Minas Gerais, pode ser descrito conforme a Equação 1:

$$GP_{it} = \gamma GP_{i,t-s} + \beta X_{it} + \alpha_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$i = 1, \dots, 702$  municípios

$t = 2010, \dots, 2020$

em que:  $GP_{it}$  representa uma variável proxy para o gasto com pessoal do município  $i$ , no ano  $t$ ;  $GP_{i,t-s}$  é o gasto com pessoal, defasado (período passado);  $X_{it}$  são características municipais descritas no Quadro 1;  $\gamma$  e  $\beta$  são os parâmetros a serem estimados;  $\alpha_i$  é o efeito específico não observado de cada município;  $v_t$  é o efeito específico no tempo que não varia entre os municípios; e,  $\varepsilon_{it}$  é o erro aleatório, com média zero e variância constante.

A variável dependente foi a relação entre gastos com pessoal e RCL, da administração pública municipal. Os gastos com pessoal são compostos por servidores ativos, inativos e pensionistas, que podem ser efetivos ou comissionados, além de outros tipos de encargos e tipos de remunerações. A RCL é um valor oriundo das receitas correntes totais, tributárias, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços, transferências e outras, deduzido de transferências constitucionais e legais, contribuições previdenciárias e assistência social. Conforme os artigos 19 e 20 da LRF, os gastos com pessoal, realizados pelos municípios, são limitados a 60% da RCL, distribuídos entre os Poderes, incluindo, se houver, o Tribunal de Contas do Município (Brasil, 2000).

Quadro 1 – Descrição das variáveis independentes

Variável	Caracterização	Base Teórica	Efeito esperado e Hipótese	Fonte
GP <sub>(t-s)</sub>	Gasto com pessoal em relação à RCL defasado	Barreto e Mendonça (2010) e Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009)	+	FJP (2022)
PIB <i>per capita</i>	Produto Interno Bruto dividido pela população	Correia (2014), Fisher (1961), Giovanini e Almeida (2022), Painter e Bae (2001) e Prado e Almeida (2021)	+ H <sub>1</sub>	
D20000	<i>Dummy</i> representativa dos municípios com até 20 mil habitantes	Ashworth, Geys e Heyndels (2005), Bodkin e Conklin (1971), Correia (2014), Fisher (1961) e Rodrigues (2010)	+/- H <sub>2</sub>	
D20_50000	<i>Dummy</i> representativa dos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes			
PFPM	Proporção do FPM na receita orçamentária do município	Barreto e Mendonça (2010) e Costa <i>et al.</i> (2012)	+ H <sub>3</sub>	
INV	Investimento público sobre as despesas totais	Barreto e Mendonça (2010), Giovanini e Almeida (2022), Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) e Silva, Zilli e Correia (2022)	- H <sub>4</sub>	
<i>Dummies</i> regionais	Assume valor 1 (um) se o município pertence a dada região, e 0 (zero), caso contrário	Quintela (2011) e Rodrigues (2010)	+/- H <sub>5</sub>	
PELEITORES	Proporção de eleitores em relação à população total	Covre e Mattos (2016), Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009), Scarano (2018) e Videira e Mattos (2011)	+ H <sub>6</sub>	TSE (2022)
<i>Dummies</i> de tempo	<i>Dummies</i> representativas de tempo, para captar o efeito fixo	Covre e Mattos (2016)	+/-	-

Fonte: Elaboração própria.

As *dummies* de região foram construídas com base nas regiões de planejamento de Minas, quais sejam: Central, Alto Paranaíba, Centro-Oeste, Jequitinhonha e Mucuri, Noroeste, Norte, Rio Doce, Sul, Triângulo e Zona da Mata. A região de referência escolhida foi a Central. Quanto ao número de habitantes, para testar a segunda hipótese, classificou-se os municípios por porte populacional, estabelecendo três grupos: municípios com menos de 20 mil habitantes; os com população entre 20 e 50 mil pessoas; e, aqueles com população superior a 50 mil habitantes. O último grupo foi tido como de controle, na estimação do modelo.

A validação do modelo de dados em painel dinâmico ocorreu pelo teste de autocorrelação dos resíduos de primeira e segunda ordem, proposto por Arellano e Bond (1991), e o teste de validade dos instrumentos, de Sargan (1958) e Hansen (1982). No primeiro caso, a hipótese nula é a de ausência de autocorrelação dos resíduos de primeira e segunda ordem. De acordo com Arellano e Bond (1991), a presença de autocorrelação do termo autorregressivo de primeira ordem é aceitável, porém, a hipótese nula do termo de segunda ordem não deve ser rejeitada. No teste de Sargan-

Hansen, a hipótese testada é a de que os instrumentos utilizados para contornar o problema de endogeneidade são válidos.

A amostra foi composta por 702 municípios do estado de Minas Gerais. A exclusão de cerca de 17,70% dos municípios da amostra ocorreu devido à ausência de dados das variáveis utilizadas no modelo, em determinados anos.

Em todas as variáveis que compuseram o modelo, foram considerados valores anuais. Os valores nominais das variáveis monetárias foram ajustados pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2022), de modo a obter valores reais.

#### 4 RESULTADOS

Na presente pesquisa, a amostra foi formada por 82% dos 853 municípios do estado de Minas Gerais. Na Tabela 1, pode-se observar a estatística descritiva da participação do gasto com pessoal, na RCL dos municípios mineiros, por ano estudado.

Tabela 1 - Análise descritiva da proxy do gasto com pessoal dos municípios

Ano	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Variação Anual (%)
2010	49,23	4,90	23,16	60,69	-
2011	47,21	4,76	21,63	60,03	-4,26
2012	50,46	5,26	21,08	69,22	6,43
2013	52,27	4,84	24,31	74,59	3,47
2014	51,99	4,99	27,44	107,66	-0,54
2015	53,29	4,58	31,89	73,96	2,44
2016	50,15	4,78	26,15	83,96	-6,27
2017	53,42	5,05	4,10	73,29	6,12
2018	53,92	4,56	36,97	73,85	0,93
2019	49,88	4,52	22,02	66,69	-8,09
2020	48,08	5,18	18,84	65,26	-3,75
<b>Média Geral</b>	<b>50,90</b>	<b>5,31</b>	<b>4,10</b>	<b>107,66</b>	-

Fonte: Elaboração própria.

Com base nos resultados, pode-se observar que o gasto com pessoal, em relação à RCL, cresceu em torno de 0,284% ao ano. De acordo com a Tabela 2, os anos de 2015, 2017 e 2018 apresentaram a maior proporção média de gastos, em torno de 53%. A menor média de gastos observada no período foi 47,21%, no ano de 2011, inferior à média geral. Os anos de 2015, 2017 e 2018 destacam-se, por apresentarem maior número de municípios que ultrapassaram o limite permitido para as despesas com pessoal (60% da RCL), representando em torno de 5% dos 702 municípios estudados, em cada ano. O município que excedeu o limite permitido em mais anos foi São Gonçalo do Pará, localizado na região Centro-Oeste, e com população inferior a 20 mil habitantes, nos anos de 2014 a 2018, seguido dos municípios Caparaó, Ingaí e Itaú de Minas, todos com menos de 20 mil habitantes, que ultrapassaram o limite em quatro anos.

Com isso, pode-se observar que os municípios menores gastaram mais com pessoal, fato que pode ter ocorrido por interesse político, em que os gestores se utilizam dos cargos públicos como troca de favores e como forma de obter aprovação popular e se reeleger. Ademais, em municípios pequenos, a administração pública pode funcionar como o principal empregador local (Santolin; Jayme Jr.; Reis, 2009).

O descumprimento do limite estabelecido pela LRF para os gastos com pessoal pode prejudicar o atendimento das demandas regionais da população, uma vez que o desequilíbrio entre as receitas e despesas, ocasionado pelo gasto excessivo em determinada rubrica, pode impossibilitar investimentos em outras áreas necessárias.

Dando continuidade na análise, na Tabela 1, pode-se visualizar que o valor mínimo obtido, nos municípios, foi cerca de 4,10%, em 2017, no município de Campina Verde, localizado no Triângulo Mineiro, com população de 19.879 habitantes. O valor máximo, de mais de 100%, foi encontrado em Monte Sião, pertencente à região Sul de Minas, com 22.556 habitantes, no ano de 2014. A proxy dos gastos com pessoal apresentou média de 50,90%, e desvio padrão de 5,31%.

Na Tabela 2, consta a estatística descritiva das variáveis contínuas inseridas no modelo.

Tabela 2 - Estatística Descritiva das variáveis utilizadas no período estudado

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Coefficiente de Variação (%)
GP	50,90	5,31	4,10	107,66	10,43
PIB <i>per capita</i>	22.961,92	23.376,87	6.099,18	311.128,80	101,81
Investimento	9,21	5,78	0,12	62,47	62,77
PFPM	13,66	18,52	0,02	76,21	135,61
Peleitores	81,96	11,93	22,31	389,75	14,55

Fonte: Resultado da Pesquisa

A partir dos resultados da Tabela 2, é possível verificar uma alta dispersão nas variáveis PIB per capita, Investimento e PFPM, em razão das disparidades regionais e socioeconômicas existentes entre os municípios mineiros. O PIB per capita, por exemplo, apresenta um desvio padrão de R\$ 23.376,87, valor mínimo de R\$ 6.099,18, em São João das Missões, com população de 11.715 habitantes, em 2010, e valor máximo de R\$ 311.128,82, em Extrema, com 36.951 habitantes. Isso evidencia que as diferenças de renda dos municípios são bastante expressivas.

Essas diferenças também podem ser percebidas ao verificar os resultados da variável percentual do FPM sobre a Receita Orçamentária (PFPM), em que o mínimo encontrado é de 0,02%, e o máximo, de 76,21%, com média de 13,65%. Isso mostra que alguns municípios são fortemente dependentes de recursos advindos de outros entes públicos. De modo geral, os municípios mais dependentes tendem a ser os menores e mais pobres (Junqueira, 2017).

Avaliando o percentual investido em relação à despesa total (Investimento), pode-se observar uma média de 9,21%, sendo que o mínimo foi 0,12%, em 2017, em Jampruca, localizada na região Rio Doce, e o máximo foi 62,47%, no município de Belo Vale, localizado na região Central de Minas, em 2020. Verifica-se, também, diferenças no tamanho da população eleitoral dos municípios, uma vez que, em se tratando dos resultados da variável Peleitores, tem-se um valor mínimo de 22,31%, e um máximo de 146,64%, com média de 81,92%.

Com o objetivo de identificar o comportamento das variáveis independentes e como elas impactam os gastos com pessoal, utilizou-se o modelo de regressão com dados em painel dinâmico, conforme resultados demonstrados na Tabela 3 (próxima página).

<sup>1</sup> O cálculo do crescimento da relação entre GP e RCL foi obtido por meio da regressão  $\ln Y = \alpha + \beta t + ut$ . A partir do coeficiente estimado da variável de tendência (t), a Taxa de Crescimento Geométrica (TCG) foi calculada pela equação:  $[\text{antilog}(\beta) - 1] * 100$  (Gujarati; Porter, 2011).

Tabela 3 - Resultados das estimativas do modelo de dados em painel dinâmico

Variáveis	Coefficientes	Erros-padrão
Gasto com Pessoal $(t-1)$	0,3652***	0,02819
Gasto com Pessoal $(t-2)$	0,0884***	0,01829
PIB <i>per capita</i>	-0,00002**	6,71E-06
Investimento	-0,0910***	0,1329
PFPM	0,0222**	0,0095
Peleiteiros	0,1520**	0,0060
Alto Paranaíba	-0,1693 <sup>NS</sup>	0,3351
Centro-Oeste	0,2203 <sup>NS</sup>	0,2840
Jequitinhonha/Mucuri	0,1808 <sup>NS</sup>	0,2940
Noroeste	0,9144**	0,4440
Norte	1,1219***	0,2360
Rio Doce	0,1552 <sup>NS</sup>	0,2560
Sul	-0,4796**	0,2364
Triângulo	-0,0586 <sup>NS</sup>	0,5089
Zona da Mata	-0,1104 <sup>NS</sup>	0,2308
Municípios com menos de 20 mil hab.	1,3602***	0,3554
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	1,1098***	0,3557
Constante	27,0248***	1,6585
Autocorrelação de primeira ordem	p-valor =0,000	
Autocorrelação de segunda ordem	p-valor =0,108	
Teste de Sargan	p-valor =0,179	
Teste de Hansen	p-valor =0,305	

Fonte: Resultados da Pesquisa

Notas: i. \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; NS não significativo; ii. Estimativas do GMM sistêmico em dois estágios, com correção de amostra proposta do Windmeijer (2005) para viés nos erros-padrão.

Pelos resultados do modelo, pode-se confirmar a sua validade, ao analisar os testes de Arellano/Bond e de Sargan/Hansen. No primeiro caso, não se rejeita a hipótese nula de que o termo autorregressivo de segunda ordem seja não correlacionado. De forma similar, no segundo caso, a hipótese nula de validade dos instrumentos utilizados para contornar o problema de endogeneidade não pode ser rejeitada, conforme resultados apresentados na Tabela 5. Assim, o modelo estimado é adequado para explicar os fatores influenciadores do gasto com pessoal, dos municípios mineiros analisados, no período de 2010 a 2020.

Os resultados da pesquisa mostram como a variável dependente se comporta de forma dinâmica, uma vez que os coeficientes do gasto com pessoal defasado em um e dois períodos se mostraram estaticamente significativos e com sinal positivo. Esse achado evidencia que o gasto com pessoal presente é afetado pelo gasto de, pelo menos, dois exercícios anteriores. Em outras palavras, a decisão de o gestor público gastar hoje com a folha de pagamento pode impactar no gasto de, ao menos, dois períodos subsequentes, tendo em vista que muitas despesas são fixas e difíceis de ajustar rapidamente. O efeito positivo desses gastos, ao longo do tempo, pode ser explicado pelos procedimentos legais existentes na execução do orçamento dos municípios brasileiros (Covre; Mattos, 2016).

Em contradição a alguns estudos que buscaram conhecer os determinantes dos gastos públicos (Correia, 2014, Fisher, 1961; Painter; Bae, 2001), tratando-se especialmente das despesas com pessoal, a variável PIB *per capita* apresentou relação negativa, demonstrando que, quanto

maior a riqueza econômica do município, menor a parcela da RCL do município comprometida com a folha de pagamento, mantida as demais variáveis constantes. De certa forma, esse achado corrobora os resultados encontrados, visto que, ao analisar o gasto com pessoal e o PIB médio por região, na maioria dos casos, as regiões com maior PIB foram as que apresentaram menor participação dos gastos com pessoal na RCL. O resultado evidencia que os municípios com maior riqueza econômica tendem a gastar menos com pessoal, possivelmente, pelo fato de a geração de renda e emprego não depender exclusivamente da administração pública. Ademais, a expansão econômica pode não ter se traduzido em aumento da receita municipal, limitando os gastos com pessoal, além de o município poder ter enfrentado a necessidade de corte de gastos, em função de crises fiscais ou para cumprir limite de gasto imposto pela LRF.

A variável Investimento apresentou uma relação negativa e estatisticamente significativa com os gastos com pessoal, indicando que um aumento no investimento se reflete em diminuição nesses gastos. Na relação dessas duas variáveis, o crescimento de um dos gastos tende a diminuir o outro, conforme preconizado por Barreto e Mendonça (2010). Essa associação pode ser explicada pela adoção de políticas de contenção de gastos pelos entes federados, em que, para manter o equilíbrio das contas públicas, em um cenário de excesso de gastos, os investimentos públicos e os gastos com pessoal tendem a permanecer inversamente relacionados. Além disso, o agente público pode identificar prioridades orçamentárias, decidindo direcionar mais recursos para investimentos públicos, como infraestrutura, o que acarretará limitação no orçamento disponível para gastos com pessoal. Assim, um aumento nos investimentos pode ser acompanhado por cortes no gasto com pessoal.

Ao analisar o efeito da participação do FPM na receita orçamentária, constata-se que o coeficiente foi positivo e significativo para explicar a variação do comprometimento da RCL com a folha de pessoal. Isso evidencia que,

quanto mais os municípios são dependentes de transferências intergovernamentais, especificamente o FPM, maior é o seu gasto com pessoal. De acordo com Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009), o aumento de recursos de transferências de outros entes, normalmente, amplia os gastos com pessoal, uma vez que a LRF estipulou que os municípios poderiam aumentar essa despesa até o limite de 60% da RCL.

O percentual de eleitores do município está positivamente relacionado às despesas com pessoal. Esse resultado mostra que o comportamento dos gastos com pessoal é impactado pela população eleitoral do município, uma vez que os gestores podem manipular os recursos públicos, utilizando-se de gastos com pessoal e investimentos para obter aprovação popular e se reeleger (Scarano, 2018). Nesse caso, conforme abordado por Videira e Mattos (2011), o incumbente tem estímulo a aumentar o gasto com pessoal, uma vez que o número de eleitores representa a “oferta de votos”, de modo a elevar sua probabilidade de permanecer dentro do sistema público municipal.

Em relação às Dummies de população representativas dos municípios com menos de 20 mil habitantes e daqueles com população entre 20 e 50 mil pessoas, verifica-se efeito positivo e significativo, indicando que esses grupos apresentam percentual de gasto com pessoal médio superior ao grupo de referência, qual seja, municípios com população superior a 50 mil habitantes. Tal evidência é coerente, visto que os municípios de menor porte apresentam dispêndio médio com pessoal maior, em comparação com o grupo de referência. Por um lado, uma extensa literatura, conforme tratado por Ashworth, Geys e Heyndels (2005), defende que grandes cidades tendem a ofertar um maior volume de serviços, para atender a demanda social. Por outro lado, Bodkin e Conklin (1971) afirmam que a natureza do efeito do tamanho populacional na despesa pública varia de uma categoria de despesa para outra.

Quanto às Dummies regionais, mostraram-se significativos apenas os coeficientes das regiões Norte e Noroeste, ambos com sinal positivo, e Sul, impactando negativamente no

gasto com pessoal. O efeito positivo das duas primeiras regiões mostra que o gasto médio com pessoal dos seus municípios é superior ao dispêndio dos municípios pertencentes à região Central, enquanto os municípios da região Sul apresentam um comprometimento com a folha inferior aos que compõem a região de controle. Os resultados sugerem que o Norte e Noroeste de Minas podem apresentar uma demanda maior por bens e serviços públicos, fazendo com que os gastos com pessoal sejam aumentados para garantir que as necessidades da população sejam atendidas, ao passo que a realidade dos municípios do Sul de Minas tende a ser inversa.

Por outro lado, as demais regiões que não foram estatisticamente significativas fornecem indícios de que os seus gastos com a folha são similares ao percentual de gastos dos municípios da região Central. Assim, independente de dado município pertencer à região Central ou a uma dessas regiões, os gastos com pessoal se comportam de forma similar, considerando os municípios estudados. O resultado mostra que não existe diferença estatística relevante entre essas regiões, no que tange aos gastos com pessoal, ao se controlar para as características regionais. Duas possíveis explicações merecem destaque: primeiro, o fato de já ter controlado, no modelo, aspectos relevantes, como o econômico e demográfico, diminuindo o poder das dummies regionais em capturar variações adicionais; segundo, as normas de gasto com pessoal, pautadas nos ditames da LRF, podem reduzir a variabilidade entre as regiões.

Na estimativa, foram incluídas dummies temporais, em que o ano de 2012 foi referência. Os anos que apresentaram coeficientes significativos e positivos foram 2013, 2015, 2017 e 2018, mostrando, estatisticamente, que os gastos com pessoal, em relação à RCL, foram maiores, em comparação a 2012, ano em que ocorreu eleição municipal. Por outro lado, o gasto em análise, nos anos 2016, 2019 e 2020, se apresentou menor, em relação a 2012. Em 2012, 2016 e 2020, anos de eleições municipais, os gastos com pessoal foram relativamente inferiores aos anos não eleitorais. Referindo-se à composição dos gastos públicos,

em períodos eleitorais, Queiroz (2015) obteve resultados que mostram que os municípios em que os partidos foram reconduzidos gastaram percentuais maiores da despesa orçamentária com investimentos e menores com pessoal e encargos sociais.

Os resultados permitem salientar que as hipóteses da pesquisa são significativas para explicar o comportamento da variável explicada, confirmando que as variáveis PIB per capita, Peletores, Investimento, PFPM, tamanho do município e características regionais impactam a composição das despesas com pessoal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa, objetivou-se contribuir com os estudos sobre os fatores que explicam o comportamento dos gastos com pessoal, dos municípios de Minas Gerais, no período de 2010 a 2020, utilizando-se do modelo de dados em painel dinâmico. Os resultados evidenciam que, durante o período estudado, na maioria dos municípios, observou-se o limite legal destinando para pagamento de pessoal de 60% da RCL. Nesse sentido, a LRF tem contribuído como mecanismo de controle das finanças públicas municipais.

Contudo, como esperado, os resultados da pesquisa mostram que o gasto com pessoal presente é afetado pelo gasto de, pelo menos, dois exercícios anteriores. Isso se deve, em especial, às regras estabelecidas, pela legislação brasileira, para planejamento e execução do orçamento, e ao fato de os gastos com pessoal serem constituídos por despesas obrigatórias de difícil corte, como salários e previdência de servidores ativos, fixos ou comissionados e inativos. Por isso, dada a rigidez dos gastos com pessoal e sua relevância no orçamento, esse item deve ser controlado e administrado com responsabilidade pelos gestores municipais, para que seu excesso não comprometa o atendimento das necessidades sociais da população que vive em seu território.

Pôde-se observar que, em anos de eleições municipais, o gasto com pessoal foi inferior, comparado aos anos não eleitorais. Ademais,

constatou-se que os municípios de menor porte e menos desenvolvidos, em termos econômicos, com população inferior a 20 mil habitantes, apresentam dispêndio médio com pessoal maior, em comparação com os municípios de médio e grande porte.

Conforme as hipóteses da pesquisa, o número de habitantes do município, a população eleitoral, a dependência de recursos de outros entes, os gastos com investimentos e os aspectos regionais são fatores que impactam na composição dos gastos com pessoal. Os resultados apontam que a população eleitoral e a dependência de transferências intergovernamentais contribuíram para aumentar os gastos com pessoal, ao passo que o PIB per capita e os investimentos colaboraram para diminuí-lo, sendo fatores relevantes para explicar o comportamento dos gastos com pessoal.

Além de contribuir com a discussão sobre a gestão dos gastos com pessoal de municípios, o estudo testou empiricamente fatores que podem explicá-los, sinalizando que as características municipais contempladas, por afetarem os dispêndios com funcionalismo público, devem ser levadas em conta pelos agentes públicos na definição e/ou reformulação de normas voltadas para a responsabilidade fiscal, de modo a melhorar a gestão orçamentária, especificamente, dos gastos com pessoal.

Esta pesquisa tem algumas limitações que devem ser levadas em consideração ao tirar conclusões. Primeiro, não foi possível analisar a totalidade dos municípios, devido à falta de dados em alguns dos anos estudados. Em segundo lugar, por vezes, foi difícil entrar no mérito das razões pelas quais os municípios ultrapassaram o limite, em determinado período, por necessitar de informações mais profundas sobre o contexto em que estão inseridos. Consequentemente, não é possível estender os resultados obtidos para todos os municípios, que são muito heterogêneos e têm suas especificidades regionais, institucionais, entre outras.

Sugere-se, para pesquisas futuras, que a análise sobre os fatores explicativos dos gastos

com pessoal seja replicada em outros estados e expandida para todos os municípios brasileiros. Propõe-se, ainda, que sejam adicionadas outras variáveis políticas, socioeconômicas e demográficas, para identificar novos fatores que influenciam a composição do gasto com pessoal.

## REFERÊNCIAS

ASHWORTH, J.; GEYS, B.; HEYNDELS, B. Government weakness and local public debt development in flemish municipalities. **International Tax and Public Finance**, v. 12, n. 4, p. 395-422, 2005.

ALVES, T.; FARENZENA, N.; SILVEIRA, A. A. D.; PINTO, J. M. de R. Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 979-993, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200279>.

ARAÚJO, A. H. dos S.; SANTOS FILHO, J. E. dos; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612132652>.

ARAÚJO, J. A. de; MONTEIRO, V. B.; CAVALCANTE, C. A. Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos Municípios do Ceará. **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará-IPECE**, Fortaleza, 2010.

ARAUJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n.1, p. 189-219, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-416146116jar>.

ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. **Review of Economic Studies**, v. 58, n. 2, p. 277-297, 1991. DOI: <https://doi.org/10.2307/2297968>.

ARELLANO, M.; BOVER, O. Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. **Journal of Econometrics**, v. 68, n. 1, p. 29-51, jul. 1995. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-4076\(94\)01642-D](https://doi.org/10.1016/0304-4076(94)01642-D).

BARRETO, F. A. F. D.; MENDONÇA, H. H. M. Uma investigação sobre os determinantes dos gastos com pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios nordestinos. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 10, p. 175-193, dez. 2010.

BODKIN, R. G.; CONKLIN, D. W. Scale and other determinants of municipal government expenditures in Ontario: a quantitative analysis. **International Economic Review**, v. 12, n. 3, p. 465-481, 1971. DOI: <https://doi.org/10.2307/2525358>

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.gnsc.adv.br/wp-content/uploads/2020/05/Constitui%C3%A7%C3%A3o-da-Rep%C3%BAblica-2020.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília,

DF, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp173.htm). Acesso em: 05 ago. 2022.

BERLT, C.; BENDER FILHO, R.; TRISTÃO, P. A. Gastos públicos: análise da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal no Corede Alto Jacuí. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 85-100, 2017.

BLUNDELL, R.; BOND, S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. **Journal of Econometrics**, v. 87, n. 1, p. 115-143, nov. 1998. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0304-4076\(98\)00009-8](https://doi.org/10.1016/S0304-4076(98)00009-8).

CORREIA, J. G. A. **Analisando o comportamento dos gastos públicos nos municípios cearenses: uma análise do efeito *Flypaper***. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

COSTA, C. C. de M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 10, n. 20, p. 52-88, 2012. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2012.20.52-88>.

COVRE, J.; MATTOS, L. B. de. A situação fiscal e os ciclos políticos nos municípios brasileiros: uma análise a partir de dados em painel dinâmico espacial. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DA ANPEC, 44., 2016. Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2016.

EVÊNCIO, K. M. M.; TEIXEIRA, S. L.; RODRIGUES, K. G. F. C.; FEITOSA, F. A.; FONTES, W. J. S. **Dos tipos de conhecimento às pesquisas qualitativas em educação**. **Revista de Psicologia**, v. 13, n. 47, p. 440-452, out. 2019. DOI: <https://doi.org/10.14295/online.v13i47.2105>

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Texto para Discussão, n. 1223. Brasília: Ipea, 2006.

FISHER, G. W. Determinants of state and local government expenditures: a preliminary analysis. **National Tax Journal**, v. 14, n. 4, p. 349-355, 1961.

FOLTZ, R. D. **Análise das despesas de pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal nos estados brasileiros no período 2013 a 2022**. 2024. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Indicadores de Preços**. Rio de Janeiro: FGV. 2022. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/indices-de-precos>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Estatísticas e Informações**. Belo Horizonte: FJP. 2022. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/estatistica-e-informacoes/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

GADELHA, S. R. de B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com Modelo Probit aplicado a

dados em painel. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 65-77, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GIOVANINI, A.; ALMEIDA, H. J. F. Comportamento dos gastos públicos no período de 2002 a 2017: uma análise com painel dinâmico. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 62, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp62art2>.

GOULART, O. S. Lei de Responsabilidade Fiscal: um enfoque sobre o controle de despesas com pessoal nos poderes executivo e legislativo em municípios da Região Central do RS. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 81-91, 2012.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5. ed. Porto Alegre: Editora Amgh, 2011.

HANSEN, L. P. Large sample properties of generalized method of moments estimators. **Econometrica**, v. 50, n. 4, p. 1029-1054, 1982.

JUNQUEIRA, M. de O. **Instituições fiscais e eficiência governamental: um estudo de caso sobre a saúde pública municipal no Estado de São Paulo**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

KANAYAMA, R. L. O nascimento da LC nº 173/2020. In: CAVALCANTE, C.; RODRIGUES, L. M. **A Lei Complementar nº 173/2020 e seus desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wpcontent/uploads/2021/11/CrislayneCavalcante-et-al\\_LC173\\_EBOOK\\_ok.pdf](https://irbcontas.org.br/wpcontent/uploads/2021/11/CrislayneCavalcante-et-al_LC173_EBOOK_ok.pdf). Acesso em: 05 ago. 2022.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

LIMA, C. A. M. C.; BOENTE, D. R.; STEFANELLI, N. O. Determinantes do cumprimento das despesas com pessoal e do resultado primário nos estados brasileiros: uma análise de 2017 a 2022. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. e2023-0321, 2024. DOI: 10.1590/0034-761220230321.

MAGALHÃES, F. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre os gastos com despesas de pessoal nos Municípios do Estado de Minas Gerais**. 2017. Monografia (Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

MATTEI, T. F.; BEZERRA, F. M.; MELLO, G. R. Despesas públicas e o nível de Desenvolvimento Humano dos estados brasileiros: uma análise do IDHM 2000 e 2010. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 29-54, 2018. DOI: <https://doi.org/10.18593/race.v17i1.10296>.

MENDES, C. C. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada**. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

PAINTER, G.; BAE, K. The changing determinants of state expenditure in the United States: 1965-1992. **Public Finance and Management**, v. 1, n. 4, p. 370-392, 2001.

PEREIRA FILHO, O. A.; TANNURI-PIANTO, M. E.; SOUSA, M. da C. S. de. Medidas de custo-eficiência

dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 313-338, 2010.

PIRES, A. L.; PLATT NETO, O. A. Observância dos limites para a despesa com pessoal no Estado de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2000 a 2014. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, Monte Carmelo, v. 4, n. 14, p. 37-52, 2016.

PRADO, P. H. M.; ALMEIDA, F. de F. Lei de Wagner e ilusão fiscal na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 57, 2021. DOI: <https://doi.org/10.38116/ppp57art7>.

QUEIROZ, D. B. de. **Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais**: um estudo nos municípios brasileiros. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

QUINTELA, M. C. de A. **Gasto público social dos estados brasileiros**: um estudo sob a ótica da eficiência técnica. 2011. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2011.

RIBEIRO, R. R. M.; KARUZO, K. L.; PAVÃO, J. A.; MATTIELLO, K. Gastos com pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo no poder executivo e legislativo dos municípios da região metropolitana de Maringá. **Brazilian Journal of Business**, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.34140/bjbv4n1-007>.

RODRIGUES, C. G. **Determinantes da composição do gasto público nos estados brasileiros**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v.1, n.8, p.99-119, 2007.

SALGUEIRO, V. A. de 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**: doutrinas e artigos, Ceará, v. 19, n. 2, p. 216-237, 2021.

SANTIN, V. F. Serviço público e direitos humanos. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 28, n. 2, p. 134-153, 2019.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C. dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.

SARGAN, J. D. The estimation of econometric relationships using instrumental variables. **Econometrica**, v. 26, n. 3, p. 393-415, 1958.

SCARANO, B. C. **Os gastos públicos com pessoal e sua relação com a proximidade das eleições** - uma análise empírica para os municípios cearenses no período de 2009 a 2016. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

SILVA, G. S. da; MEDEIROS, A. L. de. Análise das despesas orçamentárias do Estado do Piauí de 2013

---

a 2016: os gastos com despesas correntes e de capital. **Revista Cereus**, Tocantins, v. 10, n. 1, p. 130-144, 2018.

SILVA, L. D. C. da; CRUZ, M. S.; IRFFI, G. D. Gastos públicos e crescimento econômico: uma análise para os municípios paraibanos. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 741-760, 2013.

SILVA, C. de B. da; ZILLI, G. R.; CORREIA, F. M. Determinantes da composição dos gastos públicos: uma análise para os municípios brasileiros. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 53, n. 2, p. 144–159, 2022. DOI: <https://doi.org/10.61673/ren.2022.1330>.

SOUZA, F. J. V. de; SILVA, M. C. da; CÂMARA, R. P. de B. Análises das despesas com pessoal das capitais brasileiras nordestinas. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 11, n. 1, p. 64-82, 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Estatísticas Eleitorais**. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home?session=17112009236550>. Acesso em: 10 jan. 2023.

VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 15, n. 2, p. 259–286, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502011000200005>.

WINDMEIJER, F. A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators. **Journal of Econometrics**, v. 126, n. 1, p. 25–51. 2005.