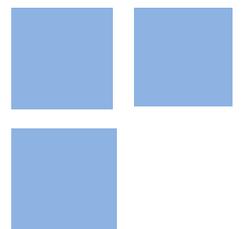




Electoral Cycles and Public Employment in Brazilian Prefectures: Evidence for the years 2002-2013

RAFAEL ALVES DE ALBUQUERQUE TAVARES



Electoral Cycles and Public Employment in Brazilian Prefectures: Evidence for the years 2002-2013

Rafael Alves de Albuquerque Tavares (rafaelatavares@usp.br)

Abstract:

This paper analyzes the effect of the municipal elections on the personnel expenses of Brazilian municipal governments, in search of evidence on the existence of electoral cycles in municipal expenditures. Using data that covers the 2002-2009 period, I estimate a Fixed Effects model. The results of the article indicate that in electoral years there is a decrease in personnel expenses. By separating the type of employment relationship of the worker, this article shows evidence that there is a decrease in the number of appointed and by-contract workers and the maintenance of the number of statutory workers. In addition, the total wage bill is reduced for all types of employment relation.

Keywords: Electoral Cycles; Municipal Public Finance; Public Sector Employment.

JEL Codes: E32 ; H72 ; C23.

Ciclos Eleitorais e Emprego Público nas Prefeituras Brasileiras: Evidências para os anos 2002-2013

Resumo:

Este trabalho se propõe a analisar o efeito das eleições municipais sobre os gastos com pessoal das prefeituras brasileiras, em busca de evidências sobre a existência de ciclos eleitorais nos gastos municipais. São utilizados, para tanto, dados do período de 2002 a 2013. A partir de um modelo de painel com efeitos fixos, os resultados do presente artigo mostram que em anos eleitorais há uma queda nos gastos com pessoal. Ao separar os gastos das prefeituras brasileiras com pessoal por tipo de vínculo empregatício do trabalhador, este artigo mostra evidências de que há uma queda no número de trabalhadores comissionados e celetistas e manutenção do número de trabalhadores estatutários. Além disso, a massa de salários paga se reduz para todos os tipos de vínculo.

Palavras-chave: Ciclos Eleitorais; Finanças Públicas Municipais; Emprego no Setor Público.

Ciclos Eleitorais e Emprego Público nas Prefeituras Brasileiras: Evidências para os anos 2002-2013

Rafael Alves de Albuquerque Tavares*
Universidade de São Paulo

Janeiro, 2017

Resumo

Este trabalho se propõe a analisar o efeito das eleições municipais sobre os gastos com pessoal das prefeituras brasileiras, em busca de evidências sobre a existência de ciclos eleitorais nos gastos municipais. São utilizados, para tanto, dados do período de 2002 a 2013. A partir de um modelo de painel com efeitos fixos, os resultados do presente artigo mostram que em anos eleitorais há uma queda nos gastos com pessoal. Ao separar os gastos das prefeituras brasileiras com pessoal por tipo de vínculo empregatício do trabalhador, este artigo mostra evidências de que há uma queda no número de trabalhadores comissionados e celetistas e manutenção do número de trabalhadores estatutários. Além disso, a massa de salários paga se reduz para todos os tipos de vínculo.

Código JEL: E32, H72, C23

Palavras-chave: Ciclos Eleitorais, Finanças Públicas Municipais, Emprego no Setor Público.

*Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, Av. Prof. Luciano Gualberto, 908, São Paulo, 05508-010, Brasil; email: rafaelaatavares@usp.br

1 Introdução

A relação entre ciclos econômicos e eleitorais é objeto de pesquisa sistemática há praticamente quarenta anos. Trabalhos como de Nordhaus (1975), Lindbeck (1976), Rogoff and Sibert (1988) e Rogoff (1990) apresentam algumas prescrições teóricas para tal interação. Mais recentemente, desenvolveu-se uma literatura empírica que se propõe a estudar os efeitos das eleições em variáveis econômicas (em geral) e fiscais (em particular) - ver Shi and Svensson (2006) e Drazen and Eslava (2010) e para referências da literatura.

Para o Brasil, há um conjunto de trabalhos que estudam a relação entre eleições e gastos públicos, em busca de evidências para a existência de ciclos eleitorais. Cossío (2001) encontra relação positiva entre gastos dos estados brasileiros e anos eleitorais para o período de 1985 a 1997.

Sérgio Sakurai analisa em Sakurai and Gremaud (2007) e Sakurai (2009) o comportamento fiscal dos municípios paulistas entre 1989-2001 e dos municípios brasileiros entre 1990-2005 também buscando evidências acerca da existência de ciclos eleitorais nos gastos municipais. O autor separa os gastos pela ótica da função e encontra resultados consistentes com a teoria de ciclos eleitorais para as funções saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência e transportes utilizando um modelo de painel com efeitos fixos, modelo similar ao adotado neste artigo.

Nakaguma and Bender (2010) investigam as causas para a existência de ciclos eleitorais na política fiscal dos estados brasileiros no período de 1986-2004. Ele mostra que várias rubricas de despesas e receitas se elevam em período eleitoral. Não encontra, entretanto, efeito do ciclo sobre as despesas de capital.

Este trabalho se propõe a contribuir a essa literatura ao analisar o efeito das eleições municipais sobre os gastos com pessoal das prefeituras brasileiras. Tal dimensão é de particular importância no contexto de despesas locais, já que grande parte dos serviços públicos básicos são ofertados pelas prefeituras e são mais dependentes do fator trabalho para sua provisão¹.

Na literatura, foi possível encontrar somente um artigo que analisa também o mercado de trabalho do setor público a partir do ângulo dos ciclos eleitorais: Dahlberg and Mörk (2011) utilizam dados dados das finanças e eleições locais de municípios da Suécia e da Finlândia no período de 1985-2002 e encontram evidências de que em anos eleitorais há um aumento no número de empregados no setor público. São empregados adicionalmente 0,6 trabalhadores

¹Por exemplo, tanto a atenção básica de saúde como a educação primária são ofertadas ente municipal e são fortemente dependentes do fator trabalho para sua execução.

em tempo integral para cada mil habitantes em anos eleitorais.

O presente artigo encontra para o período de 2002 a 2013 resultados com efeito destoante: em anos eleitorais há uma queda nos gastos com pessoal. Ao separar os gastos das prefeituras brasileiras com pessoal por tipo de vínculo empregatício do trabalhador, este artigo mostra evidências de que há uma queda no número de trabalhadores comissionados e celetistas e manutenção do número de trabalhadores estatutários. Além disso, a massa de salários paga se reduz para todos os tipos de vínculo.

Um segundo conjunto de evidências trazido pelo artigo analisa a relação entre o ano eleitoral e rubricas mais agregadas de gastos. Encontra-se (i) uma relação positiva entre anos eleitorais e despesas de capital e (ii) uma relação negativa com gastos correntes. Em particular, as magnitudes são maiores quando se analisa as rubricas “Investimento” (despesa de capital) e “Gasto de pessoal” (despesa corrente)

Para obter tais resultados, foram utilizados dados de trabalhadores do setor formal brasileiro, além de informações dos balanços de todas as prefeituras brasileiras. Ao utilizar um modelo de efeitos fixos, foi possível obter estimativas que relacionem o efeito das eleições sobre os gastos municipais como um todo e, em particular, gastos com pessoal.

O restante do artigo está organizado em cinco seções. A próxima seção discute os principais aspectos institucionais do trabalho. A terceira seção apresenta os dados utilizados e algumas estatísticas descritivas desses dados. Na quarta seção é apresentado o modelo a ser estimado e a estratégia empírica utilizada. A quinta seção discute os principais resultados obtidos no artigo e, por fim, a última seção conclui o artigo com algumas considerações acerca do trabalho feito e possíveis próximos passos.

2 Contexto Institucional

O Brasil é uma federação com 3 níveis de governo (Federal, estaduais e municipais) e tem seu território dividido em 5.570 municípios, que são submetidos a eleições simultâneas para prefeitos a cada 4 anos.

Na Constituição Federal (CF), os artigos que normatizam os regimes de contratação de trabalhadores no setor público são os Art. 37, 38, 39 e 40. A partir deles é possível estabelecer algumas regras gerais para a contratação na administração pública.

Como descrito pelos Incisos II e V do Art. 37 da CF, a contratação no serviço público depende de aprovação em concurso público, ressalvados os casos de nomeação em cargos de

comissão/confiança. Ainda, estes destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**. O texto constitucional segue abaixo:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento

Para fins deste trabalho, é de fundamental importância separar os indivíduos que exercem algum tipo de cargo por conta de livre nomeação (trabalhadores em comissão) dos servidores que exercem a atividade precípua segundo edital do concurso realizado. Como será discutido à frente, os dados permitem fazer tal separação.

3 Dados e estatísticas descritivas

3.1 Dados

Este trabalho combina três bases de dados: (i) dados dos resultados das eleições municipais no Brasil; (ii) dados das finanças públicas municipais; (iii) dados dos trabalhadores do setor formal brasileiro.

Os dados de resultado das eleições municipais brasileiras são do [Repositório de Dados](#) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). São extraídos resultados das eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012. A partir de tais informações, é possível identificar o prefeito e o partido do prefeito à frente da gestão municipal.

A base de dados “[Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios](#)” (FINBRA) é a principal fonte primária de informações sobre as finanças municipais brasileiras. Organizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a FINBRA apresenta as contas de receitas e despesas correntes e de capital desagregadas por municípios, além das respectivas contas patrimoniais. Foram obtidos dados das finanças municipais para o período de 2002 a 2015. A escolha de utilizar os dados a partir de 2002 se baseou no fato de a contabilidade a partir

desse ano ser melhor detalhada do que em anos anteriores².

Os dados dos trabalhadores do setor formal brasileiro são obtidos pela [Relação Anual de Informações Sociais](#) (RAIS), construída pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essa base de dados permite identificar todos os trabalhadores pelo seu CPF associados ao CNPJ do empregador. Estão disponíveis diversas informações do empregado, como remuneração obtida, ocupação segundo a [Classificação Brasileira de Ocupações](#) (CBO), data de admissão, tipo de vínculo empregatício, dentre outros. Os dados disponíveis são dos anos 2002 a 2013.

Além dessas informações, são obtidas séries históricas do Produto Interno Bruto por município pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) para o período de 2002 a 2016.

Todas as variáveis monetárias apresentadas no trabalho estão em valores *per capita* reais de dezembro de 2016.

3.2 Estatísticas descritivas

Para caracterizar e ilustrar o comportamento das principais variáveis relacionadas neste trabalho, são apresentadas a seguir algumas estatísticas descritivas.

3.2.1 Finanças públicas municipais (2002-2015)

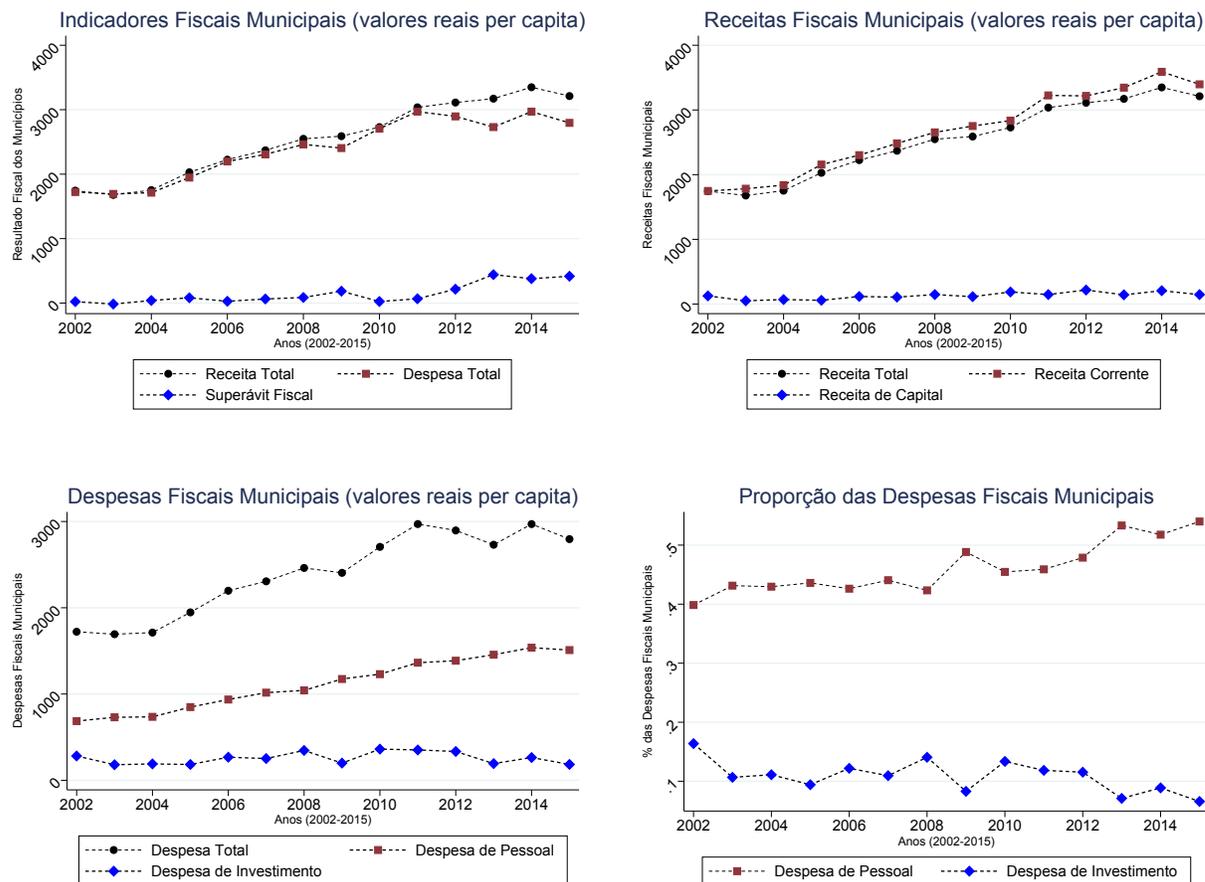
Na figura 1 abaixo são apresentados alguns gráficos que ilustram o comportamento das finanças municipais brasileiras ao longo do período estudado (2002-2015). Neles, é apresentado: (i) o saldo primário dos municípios junto das receitas e dos gastos totais; (ii) as receitas municipais, separando-as em receitas correntes e de capital; (iii) as despesas municipais, separando-as em despesas de pessoal e de investimento³.

Como pode ser observado, os municípios mantêm um resultado fiscal positivo ao longo do período analisado, além de ter a grande parte de suas receitas compostas por receitas correntes (tributos, transferências, etc.). Quanto às despesas, o gasto com pessoal saiu de cerca de 40% em 2002 para mais de 50% em 2015. Ainda, os investimentos participam de aproximadamente 10% dos gastos municipais.

²Para maiores detalhes sobre a metodologia utilizada na FINBRA, ver a seção A.1 do Anexo.

³Importante notar que as despesas totais são compostas por outros gastos além com pessoal e investimento. De todo modo, escolheu-se aqui priorizar as duas rubricas descritas.

FIGURA 1: Estatísticas das finanças públicas municipais



Fonte: Finanças Públicas Municipais (FINBRA). Elaboração própria

3.2.2 Trabalhadores no setor público municipal por vínculo de trabalho (2002-2013)

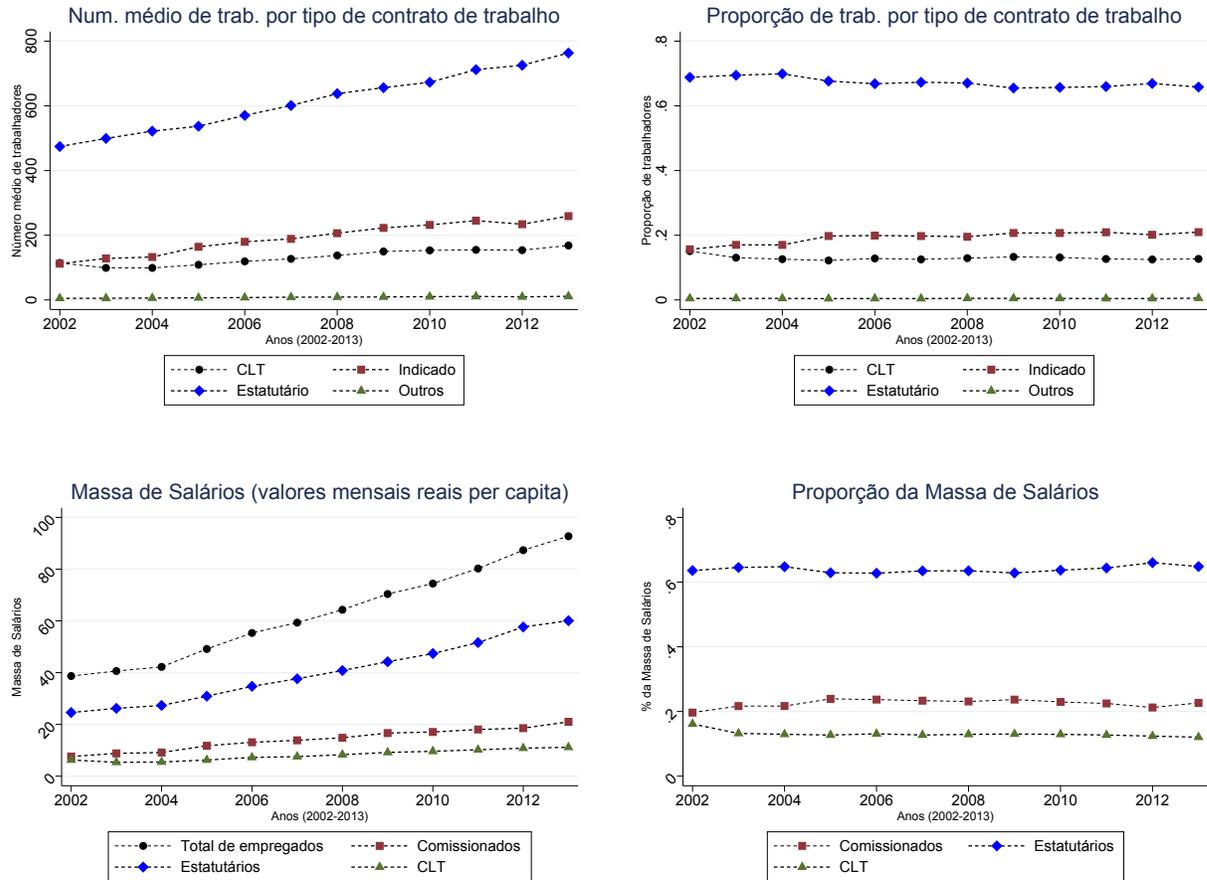
Um outro contexto relevante a ser considerado para este trabalho é a composição dos trabalhadores do setor público municipal de acordo com seus vínculos de trabalho. Na Figura 2 abaixo são apresentadas as trajetórias de: (i) Número médio de trabalhadores no setor público municipal, (ii) Proporção de trabalhadores no setor público municipal e (iii) Massa de salários de trabalhadores no setor público municipal, separando-as pelo tipo de vínculo empregatício.

Como pode ser notado, os trabalhadores indicados compõem, em média, cerca de 20% dos empregados no setor público municipal brasileiro. Tal proporção se mostra razoavelmente estável. Ainda, em toda a série os trabalhadores comissionados respondem, em média, por

pelo menos 20% da folha de salários dos governos municipais.

Tais números mostram que os empregados de livre nomeação compõem grupo relevante no setor público municipal. Isto é, é possível sugerir que o pagamento de tais trabalhadores seja um gasto suscetível aos ciclos eleitorais.

FIGURA 2: Estatísticas do trabalho no setor público municipal



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração própria

4 Estratégia Empírica

Para estimar o efeito das eleições em difentes variáveis fiscais dos municípios brasileiros, é estimado o seguinte modelo econométrico:

$$y_{it} = \tau D_t + \gamma_i + \theta_p + \phi x_{it} + \lambda(t) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

em que y_{it} é uma variável de interesse do município i no período t , D_t é uma variável indicadora que define os anos em que houve eleições municipais no período 2002-2015. γ_i e θ_p representam efeitos fixos para o município i e partido p , respectivamente. Ainda, x_{it} representa um vetor de variáveis de controle municipais que variam ao longo do tempo. $\lambda(t)$ representa uma função que captura a tendência temporal dos dados⁴.

O coeficiente de interesse na equação (1) é o τ , que captura o efeito do ciclo eleitoral sobre as variáveis dependentes de interesse. As variáveis de controle utilizadas para as estimações são: (i) Receitas dos municípios; (ii) Produto Interno Bruto municipal; (iii) População do município.

5 Resultados

O presente artigo analisa os gastos públicos e despesas com pessoal dos municípios brasileiros nos anos 2002 a 2013⁵. Nesta seção são apresentados os principais resultados das estimações do artigo. Como já discutido na seção de metodologia, o modelo (1) utilizado é um estimador de efeitos fixos, que aproveita a estrutura de dados em painel para solucionar problemas de heterogeneidades não observáveis entre os municípios. De forma a dar maior transparência aos resultados, foram estimadas várias especificações, que podem ser agrupadas em:

- (I) Regressões com efeitos fixos (interceptos) de município;
- (II) Regressões com efeitos fixos (interceptos) de município e de partido à frente do governo municipal.

A estratégia empírica do artigo está organizada em duas etapas. Primeiro, buscou-se analisar a existência de ciclos eleitorais nas despesas municipais olhando rubricas agregadas de gasto. Foram definidas como variáveis dependentes as seguintes contas:

- (i) Despesa total;
- (ii) Despesa corrente;

⁴Tal variável cresce de forma linear ao longo do tempo. Isto é, em 2002, $t = 1$, em 2003, $t = 2$ e assim sucessivamente.

⁵Os dados de gastos agregados (gastos totais, gastos com pessoal, gastos de capital e investimento) contemplam o período de 2002 a 2015, período esse em que é aplicada a nova metodologia da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Para maiores detalhes, ver a seção A.1 do Anexo.

- (iii) Despesa de pessoal;
- (iv) Despesa de capital;
- (v) Despesa de investimento.

Ao analisar tais contas agregadas de despesas, buscou-se identificar padrões no comportamento dos municípios no que diz respeito aos gastos em período eleitoral. Todas as variáveis estão em valores reais de dezembro de 2016 e com especificação logarítmica, de forma que o coeficiente é interpretado em variação percentual.

Na tabela 1 são apresentadas estimativas para as variáveis (i)-(v) apresentadas. Há dez especificações ao todo. Nas colunas 1-2 são estimadas regressões para a Despesa total. As colunas 3-4 exibem estimativas do efeito do ciclo eleitoral na Despesa corrente. Nas colunas 5-6 são mostradas estimativas para Despesas de pessoal. Ainda, nas colunas 7-8 há estimativas para Despesa de capital e, por fim, para Despesa de investimento nas colunas 9-10. As colunas ímpares apresentam estimadores de efeitos fixos de município. As pares adicionam efeitos fixos de partido do governante municipal. Pretende-se com tal inclusão deixar as estimativas do efeito da reforma mais precisas. Todas as estimações apresentam erros-padrão com *cluster* de município⁶.

Ao observar a tabela 1, é possível notar que há uma clara diferenciação de efeitos quando se analisa gastos correntes ou gastos de capital. Ainda, como a maior parte das despesas municipais são correntes, é de se esperar que os coeficientes associados à Despesa total acompanhem os coeficientes associados à Despesa corrente. De fato, os coeficientes à variável binária que identifica anos eleitorais são negativos para as colunas 1-4.

A tabela 1 mostra ainda que há efeito contrário sobre as despesas de capital (aumento de gasto em anos eleitorais) e que a magnitude do efeito é maior para despesas de investimento. Há um aumento médio de aproximadamente 7,7% nas despesas de capital como um todo e de 8,7% em despesas de investimento nos anos com eleições municipais.

Por fim, a tabela 1 apresenta nas colunas 5-6 análises para a rubrica de maior interesse deste artigo: gastos com pessoal. Pela separação proposta, tal rubrica é que tem maior queda em anos eleitorais. Enquanto os gastos correntes reduzem em aproximadamente 3,5%, os gastos com pessoal caem, em média, 4,5%.

Ao comparar o R^2 das colunas ímpares e pares, é possível perceber que a adição de interceptos por partido retiram pouca variação do resíduo e quase não modificam os resultados

⁶A escolha por permitir correlação dos resíduos de um mesmo município ao longo dos anos parte do reconhecimento de que tais observações dificilmente são independentes.

do coeficiente associado aos anos eleitorais. É possível dizer, portanto, que não há grandes diferenças de comportamento entre partidos.

TABELA 1: Análise da existência de ciclos eleitorais para os gastos municipais - Grandes rubricas de despesa

Variável dependente	Despesa total		Despesa corrente		Despesa de pessoal		Despesa de capital		Despesa de investimento	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Eleição	-0,021*** (0,001)	-0,021*** (0,001)	-0,035*** (0,001)	-0,035*** (0,001)	-0,046*** (0,001)	-0,045*** (0,001)	0,078*** (0,005)	0,077*** (0,005)	0,087*** (0,005)	0,086*** (0,006)
Tendência	0,112*** (0,003)	0,109*** (0,003)	0,117*** (0,002)	0,115*** (0,002)	0,113*** (0,002)	0,112*** (0,002)	0,091*** (0,008)	0,080*** (0,007)	0,078*** (0,009)	0,066*** (0,008)
Tendência ²	-0,003*** (0,00007)	-0,003*** (0,00008)	-0,003*** (0,00007)	-0,003*** (0,00007)	-0,002*** (0,00008)	-0,002*** (0,00009)	-0,003*** (0,0002)	-0,003*** (0,0002)	-0,003*** (0,0003)	-0,002*** (0,0003)
Receita total	0,00004*** (0,00002)	0,00004*** (0,00002)	0,00004*** (0,00001)	0,00004*** (0,00001)	0,00003*** (0,00001)	0,00003*** (0,00001)	0,00008** (0,00004)	0,00008** (0,00004)	0,00009* (0,00005)	0,00009* (0,00005)
PIB municipal	0,001* (0,0007)	0,001* (0,0007)	0,001** (0,0005)	0,001** (0,0005)	0,001* (0,0005)	0,000860* (0,0005)	0,00127 (0,002)	0,00136 (0,002)	0,00126 (0,002)	0,00142 (0,002)
População	-0,0000009** (0,0000004)	-0,000006* (0,0000005)	-0,0000008** (0,0000003)	-0,0000009** (0,0000005)	-0,000001*** (0,0000004)	-0,000001** (0,0000005)	-0,000002* (0,0000009)	-0,000002 (0,000001)	-0,000002** (0,000001)	-0,000002* (0,000001)
Constante	6,717*** (0,019)	6,717*** (0,025)	6,548*** (0,016)	6,537*** (0,023)	5,852*** (0,017)	5,838*** (0,024)	4,651*** (0,049)	4,753*** (0,055)	4,526*** (0,057)	4,628*** (0,063)
R^2	0,463	0,461	0,505	0,503	0,578	0,578	0,067	0,069	0,051	0,052
Observações	69.701	68.662	69.692	68.653	69.653	68.614	69.519	68.482	69.389	68.353
Número de municípios	5.568	5.562	5.568	5.562	5.568	5.562	5.568	5.562	5.568	5.562
Intercepto por partido	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Intercepto por município	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Cluster por município	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

*** Significante a 1%

** Significante a 5%

* Significante a 10%

Pela tabela 1, foi possível mostrar evidências de que o gasto de pessoal é reduzido em anos eleitorais. Aparentemente, tal redução funciona como uma forma de compensar o aumento de gastos com despesas de capital, em particular investimentos. Para olhar com maior detalhe os gastos com pessoal, são feitas na tabela 2 estimações similares à da tabela anterior, mas tomando como variável dependente informações sobre o mercado de trabalho do setor público municipal brasileiro.

A tabela 2 é organizada de maneira similar à anterior, mas com variáveis dependentes diferentes: nas colunas 1-2 são apresentadas estimativas para o número de trabalhadores com contratos em regime de CLT, nas colunas 3-4 é avaliada como variável dependente a massa de salários pagos a trabalhadores celetistas no setor público municipal, nas colunas 5-6 é analisado o número de trabalhadores comissionados, nas 7-8 a massa de salários pagos a comissionados. Nas colunas 9-10 há estimativas para o número de trabalhadores estatutários e, por fim, nas colunas 11-12 há estimativas para a massa de salários pagos a trabalhadores estatutários. Novamente, todas as variáveis monetárias estão em logaritmo dos valores reais de dezembro de 2016.

Como pode ser visualizado, quanto à massa de salários, há quedas reais para todos os tipos de vínculo empregatício em anos eleitorais, sendo a queda mais proeminente entre 1) trabalhadores comissionados (12%) e 2) trabalhadores celetistas (7%). Além disso, há queda no número de trabalhadores celetistas (em média, cerca de 7 trabalhadores) e comissionados (cerca de 11 trabalhadores, em média).

Entre os estatutários não é possível observar queda no número de trabalhadores. Tal resultado é condizente com a estabilidade de emprego do servidor público. Ainda, é de se esperar que a queda no número de trabalhadores seja maior entre os comissionados, que são empregados de livre nomeação (e portanto, livre exoneração). Os celetistas não desfrutam a estabilidade do estatutário e muitos deles têm contratos temporários com as prefeituras, de forma que também tendem a ter trabalhos menos estáveis.

Novamente, a adição de efeitos fixos de partido do prefeito (colunas pares) muda muito pouco as estimativas de interesse e pouco melhora a capacidade do modelo de captar a variação dos dados (R^2).

TABELA 2: Análise da existência de ciclos eleitorais para os gastos com contratação de trabalhadores

Variável dependente	Número de celetistas		Massa de salários (CLT)		Número de comissionados		Massa de salários (comissionados)		Número de estatutários		Massa de salários (estatutários)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Eleição	-7,292*** (1,441)	-6,556*** (1,578)	-0,076*** (0,014)	-0,068*** (0,014)	-11,31*** (2,070)	-11,72*** (1,561)	-0,122*** (0,008)	-0,116*** (0,009)	0,447 (2,399)	-0,607 (2,118)	-0,0275*** (0,005)	-0,0247*** (0,006)
Tendência	2,314 (2,885)	1,097 (2,744)	0,031 (0,022)	0,029 (0,023)	27,09*** (3,695)	26,19*** (3,131)	0,280*** (0,014)	0,277*** (0,015)	11,39*** (3,625)	16,53*** (3,454)	0,120*** (0,009)	0,122*** (0,009)
Tendência ²	0,103 (0,135)	0,159 (0,125)	0,002* (0,001)	0,002 (0,001)	-0,665*** (0,142)	-0,627*** (0,143)	-0,007*** (0,001)	-0,007*** (0,001)	0,114 (0,175)	-0,140 (0,172)	-0,001** (0,0004)	-0,001*** (0,0004)
Receita total	-0,0003 (0,000758)	-0,0002 (0,000806)	0,00003 (0,00002)	0,00003 (0,00002)	-0,00220 (0,002)	-0,00191 (0,00206)	-0,000003 (0,000005)	-0,000002 (0,000005)	0,00331* (0,00186)	0,00317* (0,002)	0,00001*** (0,000002)	0,00001*** (0,000002)
PIB municipal	0,496** (0,226)	0,372* (0,212)	-0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)	1,220* (0,672)	1,174* (0,663)	0,001 (0,001)	0,001 (0,001)	1,261*** (0,437)	0,940*** (0,310)	-0,0002 (0,0004)	-0,0002 (0,0004)
População	0,005*** (0,002)	0,005** (0,002)	0,000002 (0,000002)	0,0000006 (0,000001)	0,0003 (0,009)	-0,005 (0,008)	-0,000001* (0,0000008)	-0,000002** (0,0000007)	0,034*** (0,004)	0,034*** (0,003)	-0,000002*** (0,0000007)	-0,000002** (0,0000008)
Constante	-88,06 (60,35)	-58,80 (58,44)	0,475*** (0,134)	0,633*** (0,150)	-33,91 (267,8)	84,57 (206,0)	-0,124 (0,080)	-0,136 (0,099)	-680,6*** (120,4)	-610,8*** (93,05)	2,221*** (0,050)	2,173*** (0,061)
R ²	0,034	0,034	0,030	0,032	0,019	0,038	0,131	0,133	0,351	0,376	0,180	0,183
Observações	64.404	63.394	35.207	34.475	64.404	63.394	56.395	55.464	64.404	63.394	61.108	60.130
Número de municípios	5.568	5.562	5.080	5.069	5.568	5.562	5.527	5.519	5.568	5.562	5.540	5.534
Intercepto por partido	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Intercepto por município	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Cluster por município	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

*** Significante a 1%

** Significante a 5%

* Significante a 10%

Os resultados apresentados diferem dos estabelecidos no artigo de Dahlberg and Mörk (2011). Nele os autores encontram uma relação positiva entre as eleições e emprego no setor público.

De fato, para os trabalhadores com vínculo por estatuto (cerca de 70% dos trabalhadores) não há efeito sobre o emprego, fruto da estabilidade do servidor. Entretanto, nos vínculos passíveis de demissão/exoneração, há redução de pessoal em anos eleitorais.

6 Conclusão

Neste artigo, foi analisado o efeito das eleições municipais sobre o comportamento fiscal dos municípios brasileiros. Em particular, foi examinada sua relação com os gastos com trabalhadores do setor público municipal. Para tanto, foram utilizados dados da RAIS, base que contém informações detalhadas de todos os trabalhadores do setor formal no Brasil, além de dados da FINBRA - Finanças do Brasil -, que contém a contabilidade pública de todas as prefeituras do Brasil⁷.

A metodologia utilizada no trabalho segue Sakurai (2009) e a maior parte da literatura empírica ao estimar um modelo de efeitos fixos, aproveitando a estrutura de dados em painel.

Os resultados do trabalho indicam que em anos eleitorais há um aumento nos gastos com despesas de capital dos municípios, que é por sua vez contrabalançada com uma queda nas despesas correntes. A despesa de investimento, tipicamente eficiente na publicidade dos gastos de governos⁸ tem um aumento médio de quase 9% em anos eleitorais.

Em compensação, os gastos com pessoal, objeto principal deste trabalho se reduz em média quase 5% e parecem funcionar como um contrapeso aos maiores gastos com investimentos.

Tal resultado contrasta com o obtido por Dahlberg and Mörk (2011). Como já discutido, os autores encontram uma relação positiva entre eleições e gastos com pessoal para a Suécia e a Finlândia.

Ao adentrar nos gastos com folha salarial do trabalhadores separando-os por tipo de vínculo empregatício, este trabalho apresenta evidências de que há redução na massa salarial para todos os vínculos, sendo a queda mais proeminente entre trabalhadores de livre

⁷A rigor, nem todas as prefeituras reportam seus balanços ao Tesouro Nacional. Para maiores detalhes, ver tabela A.1, no anexo deste artigo.

⁸Na rubrica investimento estão todas as obras públicas que são visíveis aos cidadãos do município.

nomeação (12%).

Os resultados acerca do número de empregados nas prefeituras por tipo de vínculo sugerem que os trabalhadores comissionados são, em geral, exonerados em anos eleitorais.

Tais resultados são, entretanto, ainda preliminares. De forma a dar maior robustez às evidências obtidas, é preciso adicionar características adicionais dos municípios que possam estar correlacionadas com o ano eleitoral.

Referências

- Cossío, F. A. B. (2001, January-J). O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. *Economia* 2(1), 207–258.
- Dahlberg, M. and E. Mörk (2011). Is there an election cycle in public employment? separating time effects from election year effects. *CESifo Economic Studies* 57(3), 480.
- Drazen, A. and M. Eslava (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics* 92(1), 39 – 52.
- Lindbeck, A. (1976). Stabilization policy in open economies with endogenous politicians. *The American Economic Review* 66(2), 1–19.
- Nakaguma, M. Y. and S. Bender (2010, 03). Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia* 64, 3 – 24.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies* 42(2), 169–190.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review* 80(1), 21–36.
- Rogoff, K. and A. Sibert (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *The Review of Economic Studies* 55(1), 1–16.
- Sakurai, S. N. (2009, 03). Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos (São Paulo)* 39, 39 – 58.
- Sakurai, S. N. and A. P. Gremaud (2007, 03). Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 - 2001). *Economia Aplicada* 11, 27 – 54.
- Shi, M. and J. Svensson (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics* 90(8–9), 1367 – 1389.

Anexo

A.1 - Finanças Municipais do Brasil (FINBRA)

A base de dados “Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios” (FINBRA) é a principal fonte primária de informações sobre as finanças municipais brasileiras. Organizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a FINBRA apresenta as contas de receitas e despesas correntes e de capital desagregadas por municípios, além das respectivas contas patrimoniais.

Há 3 legislações fundamentais que normatizam a elaboração de balanços anuais consolidados dos municípios brasileiros ([Lei nº 4.320/1964](#), [Portaria MOG nº 42/1999](#) e [Portaria Interministerial nº 163/2001](#)) e a partir delas é possível estabelecer 3 fases para as publicações da FINBRA:

- I) Publicações de 1989 a 2001 ([site](#));
- II) Publicações de 2002 a 2012 ([site](#));
- III) Publicações a partir de 2013 ([site](#)).

As publicações dos balanços anuais dos municípios brasileiros relativos à fase I seguem a normatização proposta na Lei nº 4.320/1964, enquanto que as relativas às fases II e III seguem a normatização da Portaria Interministerial nº 163/2001. De fato, esta última legislação propõe detalhamento e rigor muito maiores na publicação dos balanços tanto em termos do número rubricas de arrecadação e gasto municipais como do nível de desagregação dos dados. Deste modo, os dados da FINBRA posteriores a 2002 são muitos mais fáceis de manipular e menos sujeitos a arbitrariedades na consolidação ao longo dos anos.

Os balanços das fases I e II se valem do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – [SISTN](#) da Caixa Econômica Federal (CAIXA) a partir de convênio firmado entre a CAIXA e a STN. Em 28 de fevereiro de 2015 o SISTN foi descontinuado pela STN e desde então as informações financeiras e orçamentárias dos entes da federação são apresentados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro ([Siconfi](#)). Dado que o prazo para diversas atualizações de procedimentos na publicação dos balanços municipais se deu em 2013⁹, as publicações da FINBRA a partir desse ano passaram a ser publicadas no Siconfi.

⁹Para maiores detalhes, ver: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38>.

Problemas de compatibilização dos dados pré 2002

Como descrito, os dados da FINBRA anteriores ao ano de 2002 se baseiam em legislação antiga e contam com um nível de detalhamento das contas muito pobre. Ademais, os municípios não são identificados pelos respectivos códigos IBGE, mas apenas pelo seu nome e pelo nome da respectiva Unidade da Federação.

Apesar de a contabilidade das receitas e das despesas ser feita a partir do conceito de Categoria Econômica (como nas bases dos anos posteriores), não há códigos do [Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público](#) identificando cada uma das rubricas disponíveis.

Não há documento oficial que proponha uma compatibilização entre os dois modelos, de forma que só é possível fazê-lo com algum nível de arbitrariedade. Deste modo, escolheu-se neste artigo apresentar análises para anos posteriores a 2002. A Tabela A.1 abaixo apresenta a quantidade de municípios que reportaram seus balanços na FINBRA ao longo dos anos de 2002 a 2015.

TABELA A.1: Quantidade de municípios nas bases da FINBRA (Total de municípios: 5570)

Ano	Nº de Municípios	Taxa de participação
2002	5396	96,9%
2003	5401	97,0%
2004	5327	95,6%
2005	5245	94,2%
2006	5536	99,4%
2007	5522	99,1%
2008	5482	98,4%
2009	5520	99,1%
2010	5495	98,7%
2011	5384	96,7%
2012	5005	89,9%
2013	5005	97,6%
2014	5005	90,9%
2015	5005	90,4%