

Eleitoralismo nos municípios portugueses**

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, as análises da política económica foram essencialmente normativas, sendo os governantes encarados como ditadores benevolentes que visavam apenas o bem-estar social. Com o aparecimento da chamada escola das «escolhas públicas»¹, as abordagens tornaram-se fundamentalmente positivas e passou a ser atribuída maior atenção à possibilidade de os interesses pessoais dos responsáveis pela política económica influenciarem as medidas adoptadas. Recentemente, o estudo da influência de factores políticos na condução da política económica tem sido muito profícuo, gerando um elevado número de publicações nesta área².

O presente artigo insere-se nesta linha de investigação ao testar a existência de ciclos político-económicos no âmbito dos municípios portugueses durante o período compreendido entre 1979 e 2001. A motivação para o trabalho resultou, fundamentalmente, de quatro ordens de razões:

- 1.^a Trata-se de uma linha de investigação muito activa em termos internacionais, sobretudo no que diz respeito à análise do comportamento dos governos centrais, estando o poder local menos estudado;
- 2.^a O número de trabalhos científicos a debruçarem-se sobre a realidade portuguesa é relativamente baixo;

* Universidade do Minho.

** Estamos gratos à Fundação para a Ciência e a Tecnologia pelo financiamento concedido ao projecto «Eleitores, governantes e a economia» (POCTI/2001/ECO/37457) e aos assistentes de investigação César Coelho, Cláudia Ribeiro, Liliana Veiga e Diana Lima pelo seu eficiente trabalho.

¹ V. Rowley e Schneider (2004).

² Drazen (2000) apresenta uma digressão sobre o estado da arte.

- 3.^a Na medida em que os ciclos eleitorais geram ineficiências na alocação dos recursos económicos, a comprovação da sua existência sugere a adopção de medidas que diminuam o poder discricionário dos governantes;
- 4.^a No actual contexto da União Europeia, os países membros estão sujeitos a regras na condução da política orçamental, pelo que o estudo da necessidade de disciplinar os autarcas nesta matéria adquire ainda maior relevância.

A investigação realizada revela a existência de um comportamento oportunista³ dos autarcas que se traduz na tentativa de mostrarem maior competência nas vésperas das eleições, através de um aumento das despesas, particularmente em categorias altamente visíveis pelo eleitorado, como as despesas de investimento em viadutos, arruamentos e obras complementares e viação rural. O incremento nas despesas municipais tem efeitos no emprego local, em particular em actividades relacionadas com a construção e obras públicas.

Na medida em que as políticas são seleccionadas com o objectivo de maximizarem a probabilidade da reeleição, e não o bem-estar social, o eleitoralismo dos autarcas faz com que aquele se afaste do seu nível potencial. Ou seja, melhores resultados seriam obtidos se os autarcas seguissem uma estratégia de longo prazo, por exemplo, escolhendo o *timing* dos investimentos com vista a maximizar o retorno económico e social dos mesmos, e não em função do ciclo eleitoral. Acresce o facto de a utilidade marginal decrescente do consumo implicar que, para os mesmos níveis médios de consumo e rendimento, a estabilidade destes ao longo do tempo gerar maior utilidade média no longo prazo do que consumo e rendimento instáveis. Assim, embora os acréscimos nas despesas em anos de eleições aumentem o rendimento e o emprego, melhorando nesses anos o bem-estar das populações, maior utilidade e bem-estar seriam obtidos se, para o mesmo nível médio de despesas, estas fossem mais estáveis ao longo do tempo. Finalmente, porque a tendência para elevar a despesa e o endividamento pouco antes das eleições autárquicas também poderá, ocasionalmente, dificultar o respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, entendemos ser benéfica a imposição de regras à gestão das finanças públicas locais que dificultem a gestão eleitoralista das mesmas pelos autarcas.

O artigo está organizado da seguinte forma. Após a introdução é apresentada a revisão bibliográfica sobre ciclos político-económicos. É depois feita

³ A expressão «oportunista» está consagrada na literatura de *political economics*. Neste contexto, ela significa eleitoralismo, ou seja, a adopção de medidas de política económica tendo em vista o êxito eleitoral.

uma digressão sobre os municípios portugueses e são descritas as fontes de dados estatísticos. Segue-se a apresentação da metodologia adoptada e dos resultados empíricos. Por fim, são expostas as principais conclusões e as implicações de política económica.

CICLOS POLÍTICO-ECONÓMICOS E O PODER LOCAL

A literatura sobre os ciclos político-económicos⁴ procura analisar de que forma a ideologia dos governantes e o seu desejo de serem reeleitos influenciam a evolução da economia. Nordhaus (1975) apresentou um dos primeiros modelos sobre esta temática, o dos políticos oportunistas, que estimulam a economia na véspera dos escrutínios de forma a aumentarem a sua probabilidade de reeleição e que, após as eleições, eliminam a inflação que resulta deste comportamento através de uma recessão. Este modelo admite expectativas adaptativas, o que permite aos governantes escolherem a sua combinação preferida de inflação e desemprego ao longo da curva de Phillips e enganarem sistematicamente o eleitorado antes das eleições.

A revolução das expectativas racionais exigiu a reformulação do modelo de Nordhaus, tendo surgido diversos trabalhos que procuram conciliar a hipótese de políticos oportunistas com a de eleitores racionais. Nesta matéria é possível identificar três linhas de investigação, que utilizam suposições diferentes quanto à forma como os eleitores tomam as suas decisões eleitorais, ou seja, quanto às determinantes económicas dos resultados eleitorais.

A primeira inspira-se no trabalho de Downs (1957) e assume que os eleitores analisam as decisões tomadas pelos governantes no passado para fazerem inferências sobre as medidas que estes irão adoptar no futuro. Ou seja, de acordo com esta perspectiva, as medidas de política económica adoptadas no passado são a principal determinante das escolhas eleitorais. Entre estes modelos racionais de oportunismo destacam-se os trabalhos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), de acordo com os quais todos os governos são oportunistas mas diferem no seu nível de competência, que conhecem antes do eleitorado⁵. Desta forma, na véspera das eleições, governantes oportunistas tiram partido dessa assimetria de informação procurando sinalizar, através dos instrumentos de política económica, um elevado grau de competência ao eleitorado, dando assim origem ao ciclo político-económico. Segundo estes autores, uma vez que a política orçamental é uma temática

⁴ Alesina, Cohen e Roubini (1997) apresentam uma extensa revisão bibliográfica e testes empíricos para uma amostra de países industrializados. Besley e Case (2003) utilizam como laboratório os estados dos EUA.

⁵ Os eleitores apenas conseguem determinar a competência dos governos depois de observarem os resultados económicos das políticas por estes implementadas.

complexa para a maioria dos eleitores, é de esperar que o comportamento oportunista dos políticos venha a manifestar-se num aumento dos gastos públicos e/ou numa redução dos impostos antes das eleições com o objectivo de aparentarem estar a fazer uma boa gestão do erário público.

A segunda linha de investigação, pelo contrário, recorre ao argumento de Key (1966) de que os eleitores ignoram as decisões de política económica tomadas no passado pelos governantes e baseiam as suas escolhas eleitorais em medidas do desempenho, em particular, da economia. Nesta visão, que assume os eleitores como retrospectivos, destacam-se os trabalhos de Ferejohn (1986) e Alesina e Cukierman (1990). De acordo com estes autores, os eleitores não conhecem na perfeição as preferências dos governantes e utilizam os resultados observáveis do desempenho da economia para fazerem inferências sobre aquelas, no pressuposto de que a evolução da economia está correlacionada com as medidas de política económica adoptadas. Tal como nos modelos acima descritos, é a assimetria de informação que permite aos governantes influenciarem estrategicamente os resultados eleitorais, mesmo quando os eleitores conhecem este incentivo. Daqui resulta que a generalidade dos políticos eleitos, ao reconhecer as vantagens que resultam da assimetria de informação, a procure reter através da manutenção de um grau de ambiguidade nos seus procedimentos superior ao que seria tecnicamente possível. Uma segunda ilação é a de que as políticas adoptadas antes das eleições se afastam do óptimo ideológico dos governantes porque estes colocam a ênfase no objectivo da reeleição e procuram agradar a um grupo mais alargado de eleitores.

Harrington (1993) desenvolve uma terceira hipótese em que o processo de reeleição depende simultaneamente das políticas económicas adoptadas no passado e do desempenho da economia durante o mandato. No seu modelo, as medidas do desempenho da economia interessam aos eleitores em si mesmas, e não apenas como sinais das políticas adoptadas pelo incumbente, como acontece na linha de investigação anterior. A principal hipótese inovadora consiste em assumir que os eleitores enfrentam a incerteza quanto à eficácia das medidas de política económica e que eleitores e governantes podem ter opiniões diferentes sobre a melhor política a adoptar. Assim, os resultados eleitorais são mais sensíveis às medidas adoptadas quando a informação sobre a eficácia das mesmas é maior e mais dependentes dos resultados económicos no caso contrário. Daqui resulta que, quanto maior a incerteza dos eleitores relativamente à eficácia das políticas económicas a adoptar, maior a probabilidade de o incumbente as manipular com objectivos eleitoralistas. A manipulação traduz-se num nível de bem-estar abaixo do potencial, na medida em que as políticas são seleccionadas com o objectivo de maximizarem a probabilidade da reeleição, e não o bem-estar social.

O modelo de ideologia foi criado por Hibbs (1977) e, de uma forma muito sucinta, assume que uma vez no poder os políticos tentam favorecer os grupos da população que os elegeram, o que os leva a terem objectivos

diferentes quanto à evolução das variáveis económicas. Tal como Nordhaus, Hibbs admite a existência de uma curva de Phillips explorável através das políticas orçamental e monetária. As expectativas racionais foram introduzidas no modelo de ideologia por Alesina (1987), de acordo com o qual a incerteza quanto à ideologia do partido que ganhará as eleições poderá originar erros nas expectativas de inflação para o período imediatamente posterior às mesmas. Tornar-se-á desta forma possível aos governantes, em função da sua ideologia, desviarem a taxa de desemprego do seu valor natural imediatamente após as eleições.

Apesar de a literatura internacional sobre ciclos político-económicos ser já bastante extensa, a maioria dos trabalhos empíricos analisa o comportamento dos governos centrais. No entanto, já no início da década de 90 Rogoff (1990, pp. 33-34) e Harrington (1993, p. 38) referiam o interesse de investigar o poder local, com a vantagem de assim se obter um muito maior número de observações do que em análises agregadas.

Um dos primeiros estudos a seguirem a sugestão de Rogoff foi o de Blais e Nadeau (1992), que testou a existência de ciclos político-orçamentais em dez províncias canadianas de 1951 a 1984. Os resultados encontrados sugerem a existência de um ciclo eleitoral de pequena amplitude, apenas visível no ano do escrutínio, cujo efeito é mais notório nas despesas em serviços sociais e em estradas. Segundo estes autores, não existem diferenças significativas na amplitude do comportamento oportunista dos governos locais em função da sua ideologia, do tempo de duração dos seus mandatos ou do facto de ser o seu primeiro mandato ou de terem sido reeleitos.

No mesmo ano, tomando como referência os governos locais israelitas, Rosenberg (1992) apresenta um modelo em que na determinação do montante de despesas públicas ao longo dos mandatos os governantes têm em consideração não só o objectivo de serem reeleitos, mas também a sua situação no caso de perderem as eleições. Neste último caso, a manipulação das despesas públicas poderá ter em vista um aumento das oportunidades de emprego no sector privado, ou mesmo uma transferência directa de rendimentos através da alocação de contratos a empresas do sector privado⁶. De acordo com o modelo, os governantes que decidem não se recandidatar aumentam mais as despesas públicas antes dos escrutínios do que aqueles que se recandidatam. Os testes efectuados nas despesas de desenvolvimento de dez cidades israelitas, utilizando dados anuais que vão de 1964 a 1982, confirmam esta hipótese.

Vários estudos se seguiram em países como os EUA, a Alemanha e a Suécia, entre outros⁷. No que concerne à realidade portuguesa, tanto a nível

⁶ Podem ser encontrados desenvolvimentos destas ideias em Baleiras e Santos (2000).

⁷ Para uma revisão da literatura empírica sobre os EUA, v. Besley e Case (2003). Para estudos sobre a Alemanha, v. Seitz (2000) e Galli e Rossi (2002), e sobre a Suécia, v. Petterson-Lidbom (2001).

do poder central como local, os estudos realizados são ainda escassos⁸. Sendo Portugal uma democracia recente, o problema da escassez de observações para efectuar uma análise agregada é ainda mais acentuado do que para outros países. Por estas razões, e pelos motivos já explicitados na introdução, optámos por investigar o comportamento dos governos locais a nível dos municípios.

MUNICÍPIOS PORTUGUESES: BREVE CARACTERIZAÇÃO E FONTES DE DADOS ESTATÍSTICOS

Os municípios portugueses foram formalmente criados na Constituição de 1976 e as primeiras eleições autárquicas ocorreram em Dezembro do mesmo ano. O painel de dados que serve de laboratório à nossa análise engloba a totalidade dos municípios de Portugal continental (278) durante os anos de 1979 a 2001, o que nos permite cobrir seis períodos eleitorais. No que diz respeito a modificações na organização territorial durante o período analisado, há que destacar a criação de quatro municípios (Amadora, Vizela, Odivelas e Trofa), para os quais não existe, por conseguinte, informação para todos os anos⁹.

Actualmente, o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais é regulado pela Lei n.º 159/99¹⁰. De acordo com esta lei, os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, protecção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa.

É importante realçar que não há diferenças nas instituições dos municípios portugueses e que estes são todos regulados pelo mesmo regime financeiro. Deve, no entanto, ser mencionado que durante o período analisado vigoraram quatro leis das finanças locais.

A primeira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79), após a revolução de 1974, definiu os meios próprios de financiamento autárquico e estipulou que,

⁸ Relativamente ao poder local, v. Marta (2000), Baleiras e Costa (2004), Coelho (2004) e Veiga e Veiga (2004a).

⁹ O concelho da Amadora foi criado em 8 de Agosto de 1979, segundo a Lei n.º 45/79, incorporando freguesias antes pertencentes aos concelhos de Oeiras e Sintra. A Lei n.º 83/98, de 14 de Dezembro, criou o município da Trofa, englobando freguesias antes pertencentes ao concelho de Santo Tirso. A Lei n.º 63/98, de 1 de Setembro, criou o município de Vizela, incorporando freguesias antes pertencentes aos concelhos de Guimarães, Lousada e Felgueiras. A Lei n.º 84/98, de 14 de Dezembro, criou o município de Odivelas, com freguesias antes pertencentes ao concelho de Loures.

¹⁰ Esta lei revogou o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março.

pelo menos, 18% das despesas de capital e correntes inscritas na Lei do Orçamento de Estado (OE) seriam transferidos para os municípios, como Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), repartido com base em critérios de natureza demográfica e económica. A segunda Lei das Finanças Locais (Decreto-Lei n.º 98/84) estabeleceu que a Lei do OE fixaria, em cada ano, a percentagem global das despesas do Estado com base nas quais é calculado o FEF. Pretendeu-se também nesta lei dotar os municípios dos instrumentos legais que lhes permitissem aumentar as suas receitas próprias através do alargamento das receitas fiscais municipais e da ampliação e diversificação das formas de recurso ao crédito. Em 1987 surgiu a terceira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/87), que voltou a introduzir uma fórmula para a determinação do total das transferências a efectuar para os municípios através do OE: $FEF_t = FEF_{t-1} * (IVA_t / IVA_{t-1})$, em que IVA_t representa a receita com o imposto sobre o valor acrescentado prevista no OE para esse ano. Outra novidade desta lei foi a criação da sisa no leque das receitas próprias dos municípios e o estabelecimento de que a transferência de novas funções para os municípios se faria acompanhar dos recursos necessários para as executar. Finalmente, em 1998 surgiu a quarta Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98) que introduziu profundas alterações no processo de repartição dos recursos públicos¹¹, embora tenha mantido praticamente inalterado o elenco das receitas¹². O valor total das transferências a efectuar para as autarquias passou a corresponder a 33% da média aritmética simples da receita obtida no penúltimo ano através dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA).

Em 2002, último ano para o qual se encontra disponível a publicação *Finanças Municipais*, que compila a informação da conta de gerência das autarquias, o peso das diferentes fontes de financiamento das autarquias foi o seguinte:

- Transferências — 51,2%, das quais 29,7% provêm do Orçamento de Estado como participação nas receitas de impostos do Estado (esta rubrica tem vindo a perder importância ao longo do tempo), 7,1% da União Europeia e 6,3% representam outras transferências da administração central ao abrigo da cooperação técnica e financeira;

¹¹ O FEF foi substituído pelos Fundo de Coesão Municipal e pelo Fundo Geral Municipal, foi criado o Fundo de Financiamento das Freguesias e foram alterados os critérios de distribuição das transferências. Em 2001, através da Lei do OE, foi criado o Fundo de Base Municipal de modo a complementar os outros dois fundos.

¹² Para uma descrição mais detalhada da evolução das transferências intergovernamentais, assim como para a análise da influência de factores políticos sobre as mesmas, v. Veiga e Pinho (2005).

- Impostos locais — 27,9%, dos quais 25,1% são impostos directos (contribuição autárquica, imposto municipal sobre veículos, imposto municipal de sisa, derrama, outros) e o remanescente impostos indirectos;
- Taxas, multas e outras penalidades, rendimentos de propriedade, venda de bens e prestação de serviços — 11,5%;
- Passivos financeiros, ou seja, empréstimos contraídos — 15,6%;
- Outras — 1,9%.

Os municípios dispõem de património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos, sendo a tutela sobre a sua gestão meramente inspectiva. A autonomia financeira dos municípios resulta dos seguintes poderes que são conferidos aos seus órgãos:

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do Plano, orçamentos e outros documentos previsionais;
- b) Elaborar e aprovar os documentos de prestações de contas;
- c) Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes forem destinadas e ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- d) Gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes for afecto.

O objectivo do presente trabalho é testar a existência de ciclos eleitorais nos municípios portugueses. Na linha de Harrington (1993) analisámos não só os instrumentos de política económica à disposição dos autarcas, através das finanças das autarquias, mas também uma medida do desempenho da economia do concelho: o número de pessoas ao serviço nas empresas. No que diz respeito às finanças locais, tendo presente que os dirigentes locais possuem um maior controlo sobre as despesas do que sobre as receitas e dentro destas sobre a componente de capital, incidimos a nossa análise sobre estas rubricas. Relativamente às receitas, é importante mencionar que as transferências da administração central e da UE representam uma fonte muito importante, em média 70%, das receitas *per capita* dos municípios¹³. A nível das despesas correntes, o pagamento de encargos pouco flexíveis, tais como as despesas com o pessoal, electricidade, água, etc., assume uma grande importância.

Os dados sobre as finanças e a população municipais foram extraídos da publicação anual *Finanças Municipais*, da responsabilidade da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Aquando da construção da base de

¹³ Tal como foi mencionado anteriormente, o peso destas transferências no total das receitas dos municípios portugueses é de cerca de 50%. A diferença entre o peso nos valores totais e nos valores *per capita* deve-se ao facto de estas transferências serem mais importantes para os municípios mais pequenos em termos populacionais.

dados e da estimação dos modelos, esta publicação existia para os anos compreendidos entre 1979 e 1983 e entre 1986 e 2001¹⁴. Para os dois anos em falta, 1984 e 1985, os dados foram pedidos directamente às câmaras municipais, tendo já sido recolhida informação para 182 e 189 municípios para os anos de 1984 e 1985, respectivamente.

A informação sobre o número total de pessoas ao serviço nas empresas do concelho de 1985 a 2000 foi obtida através da base de dados Sistema de Informação sobre Salários, Emprego e Duração do Trabalho (SISED) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS). Estes dados são obtidos através do inquérito *Quadro de Pessoal*, de preenchimento obrigatório para todas as empresas e estabelecimentos a operarem em Portugal com pelo menos um trabalhador assalariado. Esta fonte exclui as empresas familiares sem trabalhadores assalariados, o emprego próprio e a administração pública. A informação é recolhida anualmente (em Março, até 1993, e em Outubro, daí em diante) e cada empresa reporta um alargado leque de informação sobre si própria, cada um dos seus estabelecimentos e a sua força de trabalho.

Os dados referentes à área dos municípios foram obtidos através da base de dados *Sales Index* da Markttest e os referentes às percentagens da população com menos de 15 anos e com mais de 65 anos foram extraídos dos *census* de 1970, 1981 e 1991 e do *Anuário Estatístico Regional* do INE (1996 a 2001). As taxas de desemprego e de inflação nacionais foram obtidas nos *main economic indicators* da OCDE.

Recorreu-se à Comissão Nacional de Eleições e ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral para obter as datas das eleições autárquicas e os resultados das mesmas. Convém referir a este propósito que as datas dos escrutínios são definidas de forma exógena ao poder local. Desde o restabelecimento da democracia, em 1974, verificaram-se eleições autárquicas nos anos de 1976, 1979, 1982, 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, sempre no mês de Dezembro.

ESPECIFICAÇÃO DO MODELO

Este artigo procura determinar o impacto de factores políticos nos principais instrumentos de política económica à disposição dos autarcas portugueses e no desempenho da economia dos concelhos de Portugal continental. São testadas as hipóteses subjacentes à existência de ciclos político-económicos a nível dos saldos de execução orçamental, de vários tipos de despesas municipais e do emprego concelhio.

¹⁴ Foi recentemente lançado o volume referente a 2002.

O primeiro modelo empírico testado tem como variável dependente o saldo de execução orçamental (*per capita*, a preços de 1995), definido da seguinte forma¹⁵:

$$\text{Saldo} = [RCorr + (RCap - RAF - RPF)] - [DCorr + (DCap - DAF - DPF)]$$

Em que *RCorr* são as receitas correntes, *RCap* as receitas de capital, *RAF* as receitas em activos financeiros, *RPF* as receitas em passivos financeiros, *DCorr* as despesas correntes, *DCap* as despesas de capital, *DAF* as despesas em activos financeiros, *DPF* as despesas em passivos financeiros. Os valores positivos de *Saldo* correspondem a *superavits* e os valores negativos a défices.

Tendo em conta que os autarcas têm pouco controlo sobre as receitas dos seus municípios, é previsível que as rubricas de despesa estejam mais sujeitas a manipulações com intuítos políticos. Deste modo, foi estimado um segundo modelo que tem como variável dependente as despesas totais (reais *per capita*) do município, *DespTot*. Mas, como também há pouca margem de manobra a nível das despesas correntes, que são fortemente condicionadas pela massa salarial, é previsível que a evidência de ciclos político-económicos seja maior a nível das despesas de capital, *DespCap*, e, dentro destas, nas despesas de investimento, *DespInv* (ambas expressas em valores reais *per capita*)¹⁶. Assim, são também estimadas equações para estes tipos de despesas.

Para avaliar o impacto de factores políticos no emprego dos concelhos de Portugal continental utiliza-se como variável dependente o número de pessoas ao serviço nas empresas do concelho em percentagem da população total do mesmo (*Emp_{it}*).

Nos modelos acima referidos são usadas as seguintes variáveis explicativas:

- Valores desfasados da variável dependente, de forma a ter em conta a componente auto-regressiva da série temporal;

¹⁵ Para cada município, o valor do saldo foi dividido pelo índice de preços ao consumidor para o ano base de 1995 e, depois, pela sua população total. Embora fosse eventualmente preferível trabalhar com a capacidade/necessidade de financiamento de cada município, calculada de acordo com o sistema europeu de contas de 1995 (SEC95), tal não é possível por o Instituto Nacional de Estatística só disponibilizar dados agregados para essa variável. Assim, usamos o saldo de execução orçamental calculado com base na contabilidade pública, seguindo a metodologia adoptada pela Direcção-Geral do Orçamento do Ministério das Finanças, que exclui dos totais de receitas e despesas as transacções em activos e passivos financeiros.

¹⁶ Trabalhamos com valores reais *per capita* de forma a ser possível a comparação de dados ao longo do tempo e entre municípios de diferentes dimensões.

- Uma variável que reflecte a evolução da realidade macroeconómica do país e que visa controlar para alterações na mesma. Nas regressões para as despesas totais do município i no ano t ($DespTot_{it}$) é utilizado o total de transferências reais *per capita* que o município recebe durante o ano, $TransfTot_{it}$. Dado o seu peso de cerca de 70% nas receitas dos municípios, antevê-se que tenham forte influência sobre as despesas totais. Nas equações para as despesas de capital ($DespCap$) e de investimento ($DespInv$) utilizamos, em alternativa, as transferências de capital reais *per capita* que o município i recebe durante o ano t , $TransfCap_{it}$ ¹⁷. Prevê-se que maiores transferências permitam maior despesa. Finalmente, nas equações para o emprego recorreu-se ao produto interno bruto do país no ano t a preços constantes de 1995 (*PIB real nacional*), de forma a analisar o efeito da conjuntura económica nacional no emprego dos municípios. É também esperado um sinal positivo para o coeficiente estimado associado a esta variável;
- $AnoEleição_{it}$ é uma variável binária que assume o valor 1 em anos de eleições autárquicas e o valor 0 nos demais¹⁸. Com esta variável testamos a hipótese de os défices orçamentais, as despesas dos municípios e o emprego serem maiores em anos de escrutínio. Assim, é esperado um coeficiente de sinal negativo para $AnoEleição$ na equação para o *Saldo* e são esperados sinais positivos nas equações para $DespTot$, $DespCap$, $DespInv$ e Emp ;
- $Direita_{it}$ é uma variável binária que iguala 1 quando o presidente de câmara do município i é de um partido de direita (PPD/PSD ou CDS/PP) e 0 quando pertence a um partido de esquerda (PS, PCP/CDU ou PRD). Com esta variável testamos a existência de ciclos ideológicos;
- Tendo em conta que as despesas *per capita* e o emprego municipais também podem depender de factores como a estrutura etária da população, a densidade populacional, a localização geográfica, a população, etc., incluímos em todas as estimações as seguintes cinco variáveis de controlo:
 - $\%Pop < 15$ — percentagem da população com menos de 15 anos;
 - $\%Pop > 65$ — percentagem da população com mais de 65 anos;
 - $DensPop$ — densidade populacional;
 - $Litoral$ — variável aleatória que toma o valor de 1 para municípios que pertencem a distritos do litoral e o valor de 0 para os restantes;

¹⁷ As transferências de capital representam, em média, 67% das despesas de capital. As estatísticas descritivas podem ser consultadas no quadro n.º 1.

¹⁸ Esta definição da variável eleitoral segue Alesina, Cohen e Roubini (1997).

- *CatPop* — categoria populacional: 1 – Lisboa e Porto; 2 – outros, com população igual ou superior a 40 000 habitantes; 3 – com população entre 10 000 e 40 000 habitantes; 4 – restantes municípios¹⁹.

O quadro n.º 1 apresenta as estatísticas descritivas de todas as variáveis utilizadas no trabalho empírico. Os valores para o saldo, as rubricas de despesa e as transferências estão expressos em euros por habitante (a preços de 1995). Desde logo podemos observar que as autarquias tiveram, durante o período em análise, um saldo médio negativo de cerca de 13 euros por habitante. O elevado valor do desvio-padrão desta variável (quase cinco vezes maior do que a média, em termos absolutos) dá expressão à elevada dispersão nos saldos orçamentais entre municípios e ao longo do tempo. As despesas realizadas perfazem, em média, cerca de 356 euros *per capita*, dos quais aproximadamente metade (46%) representa despesas de investimento. Nesta matéria assume particular relevância a componente «Construções diversas», responsável por 66,5% das despesas de investimento, onde se destacam as componentes «Viadutos, arruamentos e obras complementares» e «Viação rural». No que diz respeito às variáveis políticas, refira-se a existência de um quase equilíbrio entre observações associadas a autarcas com ideologia de direita (47%) e de esquerda e o facto de uma elevada percentagem de presidentes de Câmara (76,7%) se recandidataram na eleição seguinte²⁰.

Dada a inclusão de valores desfasados das variáveis dependentes nos conjuntos de variáveis explicativas, estamos na presença de modelos lineares dinâmicos de dados em painel. Havendo uma clara dominância do número de indivíduos (278 municípios) face ao período temporal (22 anos), segundo Arellano e Bond (1991), a estimação destes modelos pelo método dos mínimos quadrados, controlando para os efeitos individuais (fixos ou aleatórios) dos municípios, daria origem a estimações inconsistentes dos parâmetros devido à correlação existente entre o valor desfasado da variável dependente e os efeitos individuais dos municípios. De acordo com estes autores, os modelos devem ser estimados através do método generalizado dos momentos (*generalized method of moments* — GMM). Tomando em consideração a persistência verificada nas rubricas de despesas e de transferências, no emprego e no PIB, utilizamos a versão estendida do estimador para painéis dinâmicos, proposta por Blundell e Bond (1998), que estes autores designam por sistema GMM²¹.

¹⁹ Estas categorias populacionais correspondem às usadas para definir os salários dos presidentes de câmara.

²⁰ Dividindo a média da variável *AnoEleição * Recand* pela média de *AnoEleição*, obtemos a média da percentagem de autarcas que se recandidatam (76,7%).

²¹ Para uma descrição dos modelos lineares dinâmicos de dados em painel, v. Bond (2002).

Estatísticas descritivas

[QUADRO N.º 1]

Variáveis	N	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Saldo e rubricas de despesa					
Saldo	6 145	-13,14	63,07	-1 644,66	1 695,37
Despesas totais	6 145	356,35	222,49	11,42	2 304,04
Despesas de capital	6 145	187,07	131,40	5,10	1 439,09
Despesas de investimento	6 068	164,71	119,17	5,03	1 439,09
Aquisição de terrenos	5 706	4,93	9,97	0,00	204,50
Habitação	5 789	9,52	23,33	0,00	503,68
Outros edifícios	4 775	28,72	33,38	0,00	466,13
Instalações desportivas, recreativas e escolares	5 776	10,01	19,01	0,00	316,69
Equipamento social	5 775	1,81	7,59	0,00	208,26
Outros	4 746	15,51	24,02	0,00	306,05
Construções diversas	4 775	109,45	97,51	0,00	1 586,74
Viadutos, arnuamentos e obras complementares	5 765	23,37	31,02	0,00	420,11
Esgotos	4 754	12,20	19,84	0,00	344,66
Captação, tratamento e distribuição de água	4 752	14,68	24,54	0,00	500,20
Viação rural	5 773	30,70	46,31	0,00	762,46
Infra-estruturas e tratamento de resíduos sólidos	4 746	1,07	10,05	0,00	493,35
Outros	4 478	21,37	38,25	0,00	618,61
Material de transporte	4 727	5,03	6,59	0,00	78,03
Maquinaria e equipamento	5 792	9,95	10,91	0,00	186,32
Outros investimentos	5 514	4,41	14,83	-1,06	264,33
Transferências					
Transferências totais	6 142	241,81	169,61	0,00	1 890,47
Transferências de capital	6 132	133,70	102,60	0,00	1 193,80
Emprego em percentagem da população					
Emprego total	4 405	14,51	9,54	0,92	89,73
Variáveis políticas					
AnoEleição	6 334	0,30	0,46	0,00	1,00
AnoAntesEleição	6 335	0,26	0,43	0,00	1,00
Direita	6 320	0,47	0,49	0,00	1,00
AnoEleição*Direita	6 335	0,14	0,35	0,00	1,00
AnoEleição*Esquerda	6 335	0,15	0,36	0,00	1,00
Maioria	6 323	0,59	0,49	0,00	1,00
AnoEleição*Maioria	6 335	0,17	0,38	0,00	1,00
AnoEleição*Minoria	6 335	0,12	0,33	0,00	1,00

(continua)

(continuação)

Variáveis	N	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
AnoEleição*Recand	6 237	0,23	0,42	0,00	1,00
AnoEleição*N.Recand	6 335	0,07	0,26	0,00	1,00
AnoEleiçãoLegislativa	6 334	0,34	0,47	0,00	1,00
Variáveis de controlo					
Litoral	6 394	0,50	0,50	0,00	1,00
Categoria populacional (CatPop)	6 394	3,08	0,74	0,00	4,00
Densidade populacional (DensPop)	6 334	2,83	8,99	0,06	112,83
Percentagem da população com menos de 15 anos (%Pop < 15)	6 326	19,46	4,62	7,74	36,61
Percentagem da população com mais de 65 anos (%Pop > 65)	6 326	17,12	5,68	5,30	42,15
Produto interno bruto (PIB) real	6 334	1,36e+1	4,13e+1	8,00e+12	2,07e+13

Fontes: DGAL (1979-1983, 1986-2001), INE (1970, 1981, 1991, 1996-2001), Markttest (2004), MTS (1985-2000), OECD (2004) e STAPE (2004),

RESULTADOS EMPÍRICOS

Nesta secção são apresentados os resultados das estimações dos modelos descritos na secção anterior usando o método-sistema GMM para modelos lineares dinâmicos de dados em painel. Os resultados correspondem aos da estimação do 2.º passo (*two-step results*), usando desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas. As estatísticas *t* são apresentadas entre parênteses e a significância estatística é assinalada com asteriscos. No fundo de cada quadro são indicados os números de observações e de municípios.

No quadro n.º 2 são apresentados os resultados das estimações para as equações do saldo, das despesas totais, de capital e de investimento. O valor desfasado da variável dependente é sempre estatisticamente significativo, comprovando a persistência das séries. Nas estimações para a despesa o coeficiente estimado associado às transferências recebidas pelo município da administração central está próximo de 1 e é sempre estatisticamente significativo a 1%. Este resultado está de acordo com o esperado, uma vez que a principal fonte de receitas das câmaras municipais são as transferências recebidas da administração central.

Quanto à variável muda correspondente ao ano da eleição, nas quatro regressões apresentadas o coeficiente estatístico a ela associada é sempre

Ciclos político-económicos nas finanças locais

[QUADRO N.º 2]

	<i>Saldo</i>	<i>Despesas totais</i>	<i>Despesas de capital</i>	<i>Despesas de investimento</i>
Saldo (-1)	0,125 (3,44)***	-	-	-
DespTot (-1)	-	0,236 (4,21)***	-	-
DespCap (-1)	-	-	0,236 (7,30)***	-
DespInv (-1)	-	-	0,311 (8,82)***	0,311 (8,82)***
DespInv (-2)	-	-	-0,027 (-1,25)	-0,027 (-1,25)
TransfTot	-	1,013 (16,2)***	-	-
TransfCap	-	-	0,908 (15,7)***	0,832 (20,9)***
AnoEleição	-15,113 (-7,44)***	14,371 (7,22)***	13,988 (6,98)***	13,460 (8,06)***
Direita	-0,867 (-0,49)	-8,690 (-1,87)*	7,095 (2,40)**	3,391 (1,36)
%Pop < 15	0,198 (0,80)	-5,839 (-7,51)***	-0,602 (-1,30)	1,071 (2,65)***
%Pop > 65	-0,421 (-1,49)	-2,773 (-3,16)***	-0,289 (-0,45)	-0,516 (-0,96)
DensPop	-0,069 (-0,91)	0,813 (1,40)	0,282 (1,14)	0,472 (1,61)
Litoral	0,971 (0,63)	32,217 (5,03)**	14,552 (4,02)***	9,492 (2,98)***
CatPop	-0,596 (-0,32)	-20,755 (-4,61)***	-4,389 (-1,33)	-2,021 (-0,65)
Número de observações	5 756	5 753	5 744	5 220
Número de municípios	275	275	275	275

Notas: Estimacões de sistemas GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis) para modelos lineares de dados em painel.

Resultados da estimacão do 2.º passo (*2-step results*) usando desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas.

Estatísticas *t* entre parênteses, nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: *** 0,1%; ** 0,5%; * 0,10%;

A hipótese de existência de autocorrelaçã de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobreidentificadoras.

Fontes: DGAL (1979-1983, 1986-2001), INE (1970, 1981, 1991, 1996-2001), Markttest (2004), OECD (2004) e STAPE (2004).

altamente significativo e os sinais correspondem ao esperado. Existe, por conseguinte, forte evidência de ciclos oportunistas nestes itens. Mantendo tudo o resto constante, em anos de escrutínio verifica-se, em média, um aumento do défice em 15,11 euros, da despesa total em 14,37 euros, da

despesa de capital em 13,98 e da de investimento em 13,46 euros (todos os valores expressos em termos *per capita* e a preços de 1995). Em termos percentuais, face à média amostral, estas variações correspondem a uma diminuição do saldo em 115% e a um aumento das despesas totais em 4%, das de capital em 7,5% e das de investimento em 8,2%. No que concerne aos efeitos de ideologia, os resultados associam aos autarcas de direita maiores despesas de capital e menores despesas totais, embora este último efeito seja apenas marginalmente estatisticamente significativo.

As variáveis demográficas e a variável muda litoral ajudam a explicar algumas diferenças entre os municípios. Uma maior percentagem da população com menos de 15 anos faz diminuir as despesas totais dos municípios e aumentar as de investimento, não influenciando o saldo nem as despesas de capital. Aos municípios com uma maior percentagem da população com mais de 65 anos estão associadas menores despesas totais. A densidade populacional não parece afectar o saldo nem as despesas dos municípios. Aos municípios do litoral estão associadas maiores despesas totais, de capital e de investimento. Municípios com uma menor população têm despesas totais *per capita* menores, mas a variável categoria populacional não surge como estatisticamente significativa nas outras séries.

Dada a forte evidência de eleitoralismo nas despesas de investimento pelos autarcas portugueses, prosseguimos a nossa análise testando se a dimensão do mesmo depende da ideologia do autarca, da existência de uma maioria na assembleia municipal e do facto de o presidente de câmara se recandidatar ou não nas eleições seguintes. Verificamos também se o oportunismo é observável já no ano anterior à eleição e se ocorre em anos de eleições legislativas. Os resultados são apresentados no quadro n.º 3²². Tal como no quadro anterior, nos resultados de todas as estimações apresentadas os valores desfasados um período da variável dependente surgem como estatisticamente significativos, assim como a variável transferências de capital. No que diz respeito aos efeitos da ideologia do autarca, a variável muda que procura captar este efeito apenas surge como estatisticamente significativa na primeira regressão, associando aos autarcas de direita maiores despesas de investimento.

Na coluna 1 multiplicámos a variável muda *AnoEleição* pelas variáveis mudas *Direita* e *Esquerda*. Os coeficientes estimados associados a ambas as interações são positivos e altamente significativos, sendo o da esquerda subs-

²² Continuamos a incluir em todas as regressões as quatro variáveis de controlo caracterizadoras da demografia do município e a variável muda litoral. Os coeficientes estimados associados a estas variáveis não são apresentados no quadro de forma a economizar espaço.

tancialmente mais elevado do que o da direita. O diferencial na magnitude destes coeficientes sugere que os autarcas de partidos de esquerda são mais

Ciclos político-económicos nas despesas de investimento

[QUADRO N.º 3]

Despesas de investimento	1	2	3	4	5
DespInv (-1)	0,312 (8,83)***	0,309 (8,79)***	0,331 (8,15)***	0,318 (8,94)***	0,323 (8,78)***
DespInv (-2)	-0,027 (-1,23)	-0,028 (-1,32)	-0,027 (-1,09)	-0,016 (-0,70)	-0,021 (-0,93)
TransfCap	0,831 (20,9)***	0,833 (21,2)***	0,822 (19,8)***	0,813 (19,6)***	0,811 (19,3)***
Direita	6,743 (2,57)***	3,676 (1,45)	3,561 (1,40)	3,208 (1,27)	3,290 (1,30)
AnoEleição*Direita	7,993 (4,35)***	-	-	-	-
AnoEleição*Esquerda	18,727 (7,37)***	-	-	-	-
Maioria	-	3,865 (1,82)*	-	-	-
AnoEleição*Maioria	-	14,027 (5,85)***	-	-	-
AnoEleição*Minoria	-	12,682 (6,38)***	-	-	-
AnoEleição*Recand	-	-	15,043 (7,22)***	-	-
AnoEleição*N.Recand	-	-	10,866 (2,91)***	-	-
AnoEleição	-	-	-	18,363 (10,3)***	20,210 (10,4)***
AnoAntesEleição	-	-	-	11,328 (8,37)***	13,701 (7,75)***
AnoEleiçãoLegislativa	-	-	-	-	3,922 (2,32)**
Número de observações	5 220	5 220	5 182	5 220	5 220
Número de municípios	275	275	275	275	275

Notas: Estimções de sistemas GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis) para modelos lineares de dados em painel, usando o programa econométrico PcGIVE 10,2.

Os coeficientes e estatísticas t para as variáveis de controlo %Pop < 15, %Pop > 65, DensPop, Litoral e CatPop (incluídas em todas as estimções) não são mostrados de forma a economizar espaço no quadro.

Resultados da estimação do 2.º passo (2-step results) usando desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas.

Estatísticas t entre parênteses, nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***0,1%; **0,5%; *0,10%;

A hipótese de existência de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobreidentificadoras.

Fontes: DGAL (1979-1983, 1986-2001), INE (1970, 1981, 1991, 1996-2001), Markttest (2004), OECD (2004) e STAPE (2004).

oportunistas do que os de direita²³. Na estimação seguinte adicionamos a variável muda *Maioria* e interações de *AnoEleição* com *Maioria* e *Minoria*. A variável *Maioria* é igual a 1 quando o partido do autarca dispõe de maioria na assembleia municipal²⁴ e a 0 no caso contrário (*Minoria* é igual a $1 - \text{Maioria}$). Os resultados apresentados na coluna 2 revelam que o facto de o autarca dispor de maioria na assembleia municipal não afecta significativamente o montante de despesas de investimento nem a dimensão do efeito eleitoralista²⁵.

De forma a testar o argumento de Rosenberg (1992) segundo o qual os políticos que se recandidatam são menos oportunistas do que os que não se recandidatam, interagimos a variável binária *AnoEleição* com as variáveis mudas *Recand* e *N.Recand*, em que a primeira é igual a 1 quando o autarca se recandidata e a 0 no caso contrário e a segunda é igual a $1 - \text{Recand}$. Embora os coeficientes estimados para as duas variáveis de interacção sejam estatisticamente significativos e tenham magnitudes diferentes, um teste de *Wald* não rejeita a igualdade dos coeficientes. Assim sendo, podemos concluir que a evidência empírica não suporta o argumento de Rosenberg (1992) para o caso português. Em nosso entender, o facto de os autarcas que não se recandidatam também aumentarem as despesas de investimento em anos de escrutínio não contraria a hipótese clássica das teorias de ciclos político-económicos segundo a qual é o objectivo de reeleição que gera o oportunismo. O comportamento eleitoralista destes autarcas pode ser explicado pela pretensão de ver o candidato do seu partido vencer a eleição e pelo facto de os votos neste dependerem da competência que os eleitores atribuem ao presidente da câmara em funções.

Tendo presente que alguns investimentos demoram vários meses a estarem concluídos, testámos também se o aumento nas despesas de investimento começa a fazer-se sentir no ano anterior às eleições autárquicas. Os resultados apresentados na coluna 4 corroboram esta hipótese: mantendo tudo o resto constante, as despesas de investimento *per capita* (a preços de 1995) aumentam, em média, 18,36 euros no ano da eleição autárquica e em 11,32 euros no ano anterior²⁶. Por fim, na coluna 5 apresentamos os resultados de uma estimação que adiciona ao modelo anterior uma variável binária (*AnoEleiçãoLegislativa*) igual a 1 nos anos em que se verificaram eleições legislativas e a 0 nos restantes. Os resultados sugerem que os presidentes de câmara aumentam as despesas de investimento não só nos anos de eleições autárquicas e nos anos que as antecedem, mas também nos anos em que se

²³ Os resultados de um teste de *Wald* permitem rejeitar claramente a hipótese da igualdade dos coeficientes estimados.

²⁴ Uma das competências da assembleia municipal é aprovar o orçamento camarário.

²⁵ Os resultados de um teste de *Wald* não permitem rejeitar a hipótese da igualdade dos coeficientes estimados.

²⁶ O teste de *Wald* permite rejeitar a hipótese da igualdade dos coeficientes estimados.

verificam eleições legislativas. Embora este segundo efeito seja substancialmente menor do que o primeiro, ele é revelador da pretensão dos autarcas de mostrarem maior competência também nos anos em que se verificam eleições legislativas, tendo em vista a captação votos para os seus partidos.

O passo seguinte consistiu em desagregar as despesas de investimento nas suas componentes de forma a analisar se o aumento nas mesmas é mais notório nas rubricas mais visíveis pelo eleitorado e se, por conseguinte, permite captar um maior número de votos. O quadro n.º 4 apresenta os resultados destas estimações. As despesas de investimento em *Outros edifícios*, *Construções diversas* e *Outros investimentos* aumentam nos anos de eleições autárquicas e, no segundo item, no ano anterior às mesmas. De forma a aumentar a percepção destes efeitos calculámos os aumentos em percentagem face à média amostral: em anos de eleições autárquicas as despesas em *Outros edifícios* aumentam 14,9%, em *Construções diversas* 10,4% e em *Outros investimentos* 21,7%. Nos itens *Material de transporte* e *Maquinaria e equipamento* o coeficiente estimado associado à variável *AnoEleição* surge com o sinal negativo e estatisticamente significativo a 5%. Tendo em consideração a menor visibilidade destes itens pelo eleitorado, este resultado sugere que os autarcas, em anos de escrutínio, transferem verbas para itens mais facilmente perceptíveis pelos eleitores. Quanto aos efeitos da ideologia, a evidência empírica sugere que os autarcas de direita investem mais em *Aquisição de terrenos* e *Construções diversas*, enquanto os de esquerda privilegiam os investimentos em *Material de transporte* e *Maquinaria e equipamento*.

Dada a forte evidência de eleitoralismo nas despesas de investimento em *Outros edifícios* e *Construções diversas*, investigámos a presença das mesmas nas suas subcomponentes²⁷ (v. quadro n.º 1). Relativamente a *Outros edifícios*, apenas na subcomponente *Outros*, que representa 54% da mesma, é visível um aumento no ano eleitoral e no anterior (em termos relativos face à média amostral, esses aumentos correspondem, respectivamente, a 74,3% e 58,4%). Em *Construções diversas*, o eleitoralismo dos autarcas é visível nos itens *Viadutos, arruamentos e obras complementares*, *Viação rural* e *Outros*, que representam 68,9% do total. Em termos percentuais face à média amostral, verifica-se em anos de eleições autárquicas um aumento de 46,9% em *Viadutos, arruamentos e obras complementares*, de 16,8% em *Viação rural* e de 5,6% em *Outros*; no ano pré-eleitoral os aumentos, embora de menor intensidade (respectivamente 24,3%, 7,7% e 4,2%), continuam a ser notáveis. A variável muda *Direita* apenas surge como estatisticamente significativa, com sinal positivo, na regressão referente a *Viadutos, arruamentos e obras complementares*.

²⁷ Todas as subcomponentes de *Outros edifícios* e *Construções diversas* estão listadas no quadro n.º 1.

Ciclos político-económicos nas componentes das despesas de investimento

[QUADRO N.º 4]

	Aquisição de terrenos	Habituação	Outros edifícios	Construções diversas	Material de transporte	Maquinaria e equipamento	Outros investimentos
Var. Dep. (-1)	0,138 (1,66)*	0,412 (9,27)***	0,377 (9,97)***	0,222 (4,47)***	0,104 (2,74)***	0,309 (4,5)***	0,110 (2,71)***
Var. Dep. (-2)	-	-0,114 (-3,27)**	-	-0,060 (-2,77)**	-	-	0,046 (2,02)**
TransfCap	0,028 (4,02)***	0,030 (2,77)***	0,138 (5,58)***	0,676 (9,39)***	0,001 (,30)	0,051 (6,86)***	0,021 (3,13)***
AnoEleição	-0,003 (-0,01)	0,186 (0,26)	4,292 (4,5)***	11,385 (4,79)***	-0,463 (-2,54)**	-0,617 (-2,17)**	0,962 (3,14)***
AnoAntesEleição	0,282 (1,03)	0,596 (0,93)	0,512 (0,59)	5,362 (2,87)***	0,173 (0,93)	-0,344 (-1,27)	0,389 (1,33)
Direita	1,149 (3,11)***	0,652 (0,69)	0,186 (0,16)	8,568 (2,39)**	-0,589 (-2,10)**	-1,347 (-3,70)**	-0,246 (-0,50)
Número de observações	4973	4582	4403	4118	4318	5143	4027
Número de municípios	275	275	275	275	275	275	275

Notas: Estimacões de sistemas GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis) para modelos lineares de dados em painel, usando o programa econométrico PcGive 10.2.

Os coeficientes e estatísticas *t* para as variáveis de controlo %Pop < 15, %Pop > 65, DensPop, Litoral e CatPop (incluídas em todas as estimacões) não são mostrados de forma a economizar espaço o quadro.

Resultados da estimacão do 2.º passo (2-step results) usando desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas.

Estatísticas *t* entre parênteses, nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***0,1%; **0,5%; *0,10%.

A hipótese de existência de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobreidentificadoras.

Fontes: DGAL (1979-1983, 1986-2001), INE (1970, 1981, 1991, 1996-2001), Markttest (2004), OECD (2004) e STAPE (2004).

Comprovada a existência de ciclos político-económicos nas finanças públicas dos municípios, procurámos avaliar se os mesmos se verificam também no emprego, mais concretamente no número de pessoas ao serviço nas empresas do concelho (expresso em percentagem da população municipal, de forma a permitir comparações entre concelhos de diferentes dimensões e a evitar problemas de heterocedasticidade)²⁸. Analisando o quadro n.º 6, é possível verificar

²⁸ Nas estimacões sobre o emprego, tal como nas que incidem sobre as finanças locais, incluímos as variáveis de controlo referentes à demografia e ao litoral. Por questões de economia de espaço, os coeficientes estimados associados a estas variáveis não são apresentados no quadro n.º 6.

a persistência existente na série do emprego, assim como a dependência do emprego municipal face à conjuntura nacional (o coeficiente estimado associado ao *PIB real nacional* é positivo e estatisticamente significativo a 1%). No que diz respeito a ciclos oportunistas, verifica-se um aumento do emprego em anos de eleições autárquicas²⁹, mas não em anos pré-eleitorais ou de eleições legislativas³⁰. Os resultados sugerem ainda (coluna 3) que não se verificam diferenças significativas entre concelhos liderados por autarcas de direita e de esquerda, mas que o efeito eleitoralista no emprego apenas ocorre nos municípios dirigidos por políticos de direita. É possível comprovar ainda que apenas os autarcas que dispõem de uma maioria do seu partido na assembleia municipal fazem aumentar o emprego nos anos de escrutínio (coluna 4) e que este fenómeno apenas se verifica quando o autarca se recandidata (coluna 5).

CONCLUSÕES

Os resultados empíricos apontam claramente para a existência de ciclos político-económicos nos municípios de Portugal continental. Em consonância com os ciclos oportunistas racionais de Harrington (1993), os autarcas portugueses gerem os instrumentos de política económica e procuram melhorar o desempenho da economia local (traduzido em aumentos do emprego municipal), de forma a revelarem maior competência pouco antes das eleições.

No tocante à gestão das finanças locais, há clara evidência de que os défices e as despesas municipais, com destaque para as de investimento, aumentam significativamente no ano das eleições e, em vários casos, no ano anterior. A gestão eleitoralista das despesas pelos dirigentes locais incide principalmente nas rubricas de investimento mais visíveis pelo eleitorado, tais como *Outros edifícios* (particularmente na componente *Outros*) e *Construções diversas* (com especial destaque para *Viadutos, arruamentos e obras complementares, viação rural e Outros*), o que denota a intenção de ganhar popularidade³¹. A magnitude do ciclo eleitoralista não parece depender do

²⁹ Esta conclusão difere da de Besley e Case (2003) para os EUA. Este autores não encontraram evidência empírica favorável à existência de ciclos político-económicos no rendimento *per capita* nem na taxa de desemprego dos estados americanos.

³⁰ Enquanto nos instrumentos de política orçamental (nas despesas) o eleitoralismo se manifesta também no ano pré-eleitoral, nos resultados (emprego) ele apenas é visível no ano do escrutínio. Esta diferença está de acordo com o esperado, na medida em que os eleitores têm memória curta e o incremento das despesas com alguma antecedência da data das eleições se justifica para que o resultado se torne visível aos munícipes na véspera das mesmas.

³¹ Em investigação futura tencionamos avaliar em que medida este aumento das despesas e do emprego antes das eleições influencia os resultados das mesmas, conjuntamente com outros indicadores sócio-económicos que caracterizam os municípios. Estudos realizados a nível agregado (Veiga e Veiga, 2004b e 2004c) permitem-nos concluir que tanto o desemprego como a inflação afectam as intenções de voto dos portugueses e a popularidade das principais entidades políticas.

apoio de que o presidente da câmara dispõe na assembleia municipal nem da sua decisão de se recandidatar ou não às próximas eleições. No entanto, os resultados sugerem que os dirigentes de esquerda tendem a aumentar mais as despesas nos anos de eleições do que os de direita. Quanto a ciclos ideológicos, é difícil identificar tendências gerais, dada a inconsistência de resultados entre saldos, despesas totais e despesas de capital. Nos totais de despesas de investimento e na maioria das suas subdivisões não há evidência de efeitos partidários. Também há clara evidência estatística da existência de ciclos político-económicos a nível do emprego nas empresas de cada município, expressa no aumento deste em anos de eleições face aos restantes anos do ciclo eleitoral.

Subcomponentes das despesas de investimento para as quais há evidência de ciclos político-económicos

[QUADRO N.º 5]

Componente	Outros edifícios	Construções diversas		
		Outros	Viadutos, arruamentos e obras complementares	Viação rural
Var. Dep. (-1)	0,308 (6,17)***	0,299 (3,10)***	0,350 (5,74)***	0,244 (3,72)***
TransfCap	0,064 (3,92)***	0,103 (4,21)***	0,144 (6,43)***	0,277 (4,62)***
AnoEleição	3,669 (5,47)***	4,463 (4,97)***	4,821 (3,61)***	6,161 (4,77)***
AnoAntesEleição	2,882 (4,43)***	2,312 (2,97)***	2,204 (2,52)**	4,633 (4,75)***
Direita	0,242 (0,27)	2,099 (1,68)**	2,237 (1,12)	-2,071 (-1,36)
Número de observações	4 366	5 103	5 116	3 962
Número de municípios	275	275	275	275

Notas: *Var. Dep.* representa a variável dependente descrita no título de cada coluna.

Estimações de sistemas GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis) para modelos lineares de dados em painel.

Os coeficientes e estatísticas *t* para as variáveis de controlo %Pop < 15, %Pop > 65, DensPop, Litoral e CatPop (incluídas em todas as estimações) não são mostrados de forma a economizar espaço no quadro.

Resultados da estimação de 2.º passo (*2-step results*) usando desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas.

Estatísticas *t* entre parênteses, nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***0,1%; **0,5%; *0,10%.

A hipótese de existência de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobreidentificadoras.

Fontes: DGAL (1979-1983, 1986-2001), INE (1970, 1981, 1991, 1996-2001), Markttest (2004), OECD (2004) e STAPE (2004).

Ciclos político-económicos no emprego

[QUADRO N.º 6]

Emprego (% Pop)	1	2	3	4	5
Emprego (%Pop) (-1)	0,872 (32,66)***	0,870 (32,33)***	0,872 (32,97)***	0,871 (32,73)***	0,871 (32,65)***
Emprego (%Pop) (-2)	0,114 (4,21)***	0,115 (4,18)***	0,114 (4,23)***	0,115 (4,23)***	0,115 (4,22)***
PIB real nacional	1,40e-13 (7,31)***	1,40e-13 (7,31)***	1,40e-13 (7,27)***	1,40e-13 (7,15)***	1,40e-13 (7,31)***
AnoEleição	0,175 (2,99)***	0,176 (2,88)***	-	-	-
Direita	0,068 (1,08)	0,065 (0,30)	0,033 (0,48)	0,076 (1,18)	-0,0661
AnoEleição*Direita	-	-	0,245 (2,76)***	-	-
AnoEleição*Esquerda	-	-	0,106 (1,17)	-	-
Maioria	-	-	-	-0,007 (-0,10)	-
AnoEleição*Maioria	-	-	-	0,228 (2,49)**	-
AnoEleição*Minoria	-	-	-	0,104 (1,11)	-
AnoEleição*Recand	-	-	-	-	0,168 (2,45)**
AnoEleição*N,Recand	-	-	-	-	0,198 (1,23)
AnoEleiçãoLegislativa	-	-0,017 (-0,25)	-	-	-
Número de observações	3 847	3 847	3 847	3 847	3 847
Número de municípios	275	275	275	275	275

Notas: Estimacões de sistemas GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis) para modelos lineares de dados em panel.

Os coeficientes e estatísticas *t* para as variáveis de controlo %Pop < 15, %Pop > 65, DensPop, Litoral e CatPop (incluídas em todas as estimacões) não são mostrados de forma a economizar espaço no quadro.

Resultados da estimacão do 2.º passo (2-step results) usando desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas.

Estatísticas *t* entre parênteses, nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***0,1%; **0,5%; *0,10%;

A hipótese de existência de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobreidentificadoras.

Fontes: MST (1985-2000), INE (1970, 1981, 1991, 1996-2001), Marktest (2004), OECD (2004) e STAPE (2004).

Apesar do pequeno peso das despesas e défices dos municípios no PIB, a tendência para elevar a despesa e o endividamento pouco antes das eleições autárquicas poderá, ocasionalmente, dificultar o respeito do Pacto de Esta-

bilidade e Crescimento. Acresce que a instabilidade nas despesas de investimento acarreta ineficiências na alocação dos recursos que prejudicam a economia portuguesa. Ou seja, a manipulação eleitoralista das despesas municipais traduz-se em níveis de bem-estar abaixo do potencial, na medida em que as mesmas são geridas com o objectivo de maximizar a probabilidade de reeleição, e não o bem-estar social. Assim, poderá ser benéfica a imposição de regras mais apertadas à gestão das finanças públicas locais, expressas na fixação de limites ao endividamento e aos défices, que dificultem o comportamento eleitoralista dos autarcas.

BIBLIOGRAFIA

- ALESINA, A. (1987), «Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game», in *Quarterly Journal of Economics*, 102, pp. 651-678.
- ALESINA, A., COHEN, G. e ROUBINI, N. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge e Londres, MA, MIT Press.
- ALESINA, A., e CUKIERMAN, A. (1990), «The politics of ambiguity», in *Quarterly Journal of Economics*, 105, pp. 829-850.
- ARELLANO, M., e BOND, S. (1991), «Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations», in *The Review of Economic Studies*, 58, pp. 277-297.
- BALEIRAS, R. N., e COSTA, J. S. (2004), «To be or not to be in office again: an empirical test of a local political business cycle rationale», in *European Journal of Political Economy*, 20, pp. 655-671.
- BALEIRAS, R. N., e SANTOS, V. (2000), «Behavioral and institutional determinants of political business cycles», in *Public Choice*, 104, pp. 121-147.
- BESLEY, T., e CASE, A. (2003), «Political institutions and policy choices: evidence from the United States», in *Journal of Economic Literature*, xli (1), pp. 7-73.
- BLAIS, A., e NADEAU, R. (1992), «The electoral budget cycle», *Public Choice*, 74, pp. 389-403.
- BLUNDELL, R., e BOND, S. (1998), «Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models», in *Journal of Econometrics*, 87, pp. 115-143.
- BOND, S. R. (2002), «Dynamic panel data models: a guide to micro data methods and practice», in *Portuguese Economic Journal*, 1, pp. 141-162.
- COELHO, C. (2004), «Elections and governments' behaviour – an application to Portuguese municipalities», in *NIPE — Working Paper*, 8/04.
- DGAL (1979-1983 e 1986-2002), *Finanças Municipais, Lisboa*, Direcção-Geral das Autarquias Locais.
- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper and Row.
- DRAZEN, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Nova Jérsea, Princeton, Princeton University Press.
- FEREJOHN, J. A. (1986), «Incumbent performance and electoral control», in *Public Choice*, 50 (1-3), pp. 5-25.
- GALLI, E., e ROSSI, S. (2002), «Political budget cycles: the case of the Western German Länder», in *Public Choice*, 110, pp. 283-303.
- HARRINGTON, J. JR. (1993), «Economic policy, economic performance, and elections», in *American Economic Review*, 83 (1), pp. 27-42.
- HIBBS, D. (1977), «Political parties and macroeconomic policy», in *The American Political Science Review*, 7, pp. 1467-1487.

- INE (1970, 1981, 1991), *Census*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- INE (1996-2001), *Anuário Estatístico Regional*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- KEY JR., V. O. (1966), *The Responsible Electorate*, Cambridge, Harvard University Press.
- MARTA, J. (2000), *Imperfeições e Competição no Processo Político: Uma Aplicação aos Governos Locais*, dissertação de mestrado em Administração Pública na Universidade do Minho.
- MARKTEST (2004), *Sales Index*, Lisboa, Markttest (base de dados em CD-ROM).
- MTS (1985-2000), *Quadros de Pessoal*, Sistema de Informação sobre Salários, Emprego e Duração, Departamento de Estatística, do Trabalho, Emprego e Formação Profissional do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- NORDHAUS, W. (1975), «The political business cycle», in *Review of Economic Studies*, 42, pp. 169-190.
- OECD (2004), «Main economic indicators», in DSI, *International Statistical Yearbook 2004*, Rheinberg, DSI Data Service & Information (base de dados em CD-ROM).
- PETTERSSON-LIDBOM, PER (2001), «An empirical investigation of the strategic use of debt», in *Journal of Political Economy*, 109 (3), pp. 570-583.
- ROGOFF, K., (1990), «Equilibrium political budget cycles», in *American Economic Review*, 80, pp. 21-36.
- ROGOFF, K., e SIBERT, A. (1988), «Elections and macroeconomic policy cycles», *Review of Economics Studies*, 55, pp. 1-16.
- ROSENBERG, J. (1992), «Rationality and the political business cycle: the case of local government», in *Public Choice*, 73, pp. 71-81.
- ROWLEY, C. K., e SCHNEIDER, F. (eds.) (2004), *The Encyclopedia of Public Choice*, Dordrecht, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- SEITZ, H. (2000), «Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: the case of the German Laender», in *Public Choice*, 102, pp. 183-218.
- STAPE (2004), *Resultados Eleitorais e dos Referendos*, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, Ministério da Administração Interna (página na internet: http://www.stape.pt/resultref/index_resultref.htm).
- VEIGA, F. J., e VEIGA, L. G. (2004), «Economia, popularidade e intenções de voto em Portugal: uma análise longitudinal com dados agregados», in André freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (eds.), *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, ICS, pp. 125-157.
- VEIGA, L. G., e VEIGA, F. J. (2004a), «Ciclos político-económicos nos municípios portugueses», in *Actas da II Conferência do Banco de Portugal — Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*, 11 e 12 de Março, Lisboa.
- VEIGA, F. J., e VEIGA, L. G. (2004b), «Popularity functions, partisan effects and support in parliament», in *Economics & Politics*, 16 (1), pp. 101-115.
- VEIGA, F. J., e VEIGA, L. G. (2004c), «The determinants of vote intentions in Portugal», in *Public Choice*, 118, pp. 341-364.
- VEIGA, L. G., e PINHO, M. M. (2005), «The political economy of portuguese intergovernmental Grants», in *NIPE — Working Papers*, 8/2005.