

CICLOS POLÍTICO-ECONÓMICOS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES*

Linda Gonçalves Veiga
Núcleo de Investigação em Políticas Económicas
Universidade do Minho
P-4710-057 Braga – Portugal
Tel.: +351-253-604568
Fax: +351-253-676375
E-mail: linda@eeg.uminho.pt

Francisco José Veiga
Núcleo de Investigação em Políticas Económicas
Universidade do Minho
P-4710-057 Braga – Portugal
Tel.: +351-253-604534
Fax: +351-253-676375
E-mail: fjveiga@eeg.uminho.pt

Resumo:

O presente artigo testa a existência de ciclos político-económicos no âmbito da política orçamental dos municípios de Portugal Continental, durante o período 1979-2000. Os resultados empíricos revelam claramente o comportamento eleitoralista dos autarcas que, em anos de eleições, aumentam os défices e as despesas municipais, com destaque para rubricas altamente visíveis para o eleitorado. Na medida em que o eleitoralismo dos autarcas gera ineficiências na alocação dos recursos e pode, ocasionalmente, dificultar o cumprimento das regras estipuladas no Pacto de Estabilidade e Crescimento, consideramos ser benéfica a imposição de regras que limitem a gestão discricionária das finanças locais.

* 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 e Liliana Veiga pelo seu eficiente trabalho.

1. *Introdução*

Durante muito tempo, as análises da política orçamental 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 dos interesses pessoais dos responsáveis pela política económica influenciarem as medidas adoptadas. Recentemente, o estudo da influência de factores políticos na condução da política orçamental tem sido muito profícuo, gerando um elevado número de publicações nesta área.²

O presente artigo insere-se nesta linha de investigação ao testar a existência de ciclos político-económicos no âmbito da política orçamental dos municípios Portugueses durante o período compreendido entre 1979 e 2000. A motivação para o trabalho resultou, fundamentalmente, de quatro ordens de razões:

- 1º. 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 ainda relativamente pouco estudado;
- 2º. O número de trabalhos científicos a debruçar-se sobre a realidade portuguesa é extremamente escasso;
- 3º. 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;
- 4º. 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. Os testes econométricos demonstram ainda que a dimensão do ciclo oportunista não depende do facto do partido do autarca dispor de maioria na Assembleia Municipal nem de ele vir a ser candidato nas eleições seguintes. No entanto, a magnitude do ciclo parece depender da ideologia, nomeadamente autarcas de esquerda são em média mais eleitoralistas que os de direita. É ainda possível comprovar que os défices tendem a aumentar durante os períodos pré-eleitorais.

Tendo em conta que a tendência para elevar a despesa e o endividamento pouco antes das eleições autárquicas poderá, ocasionalmente, dificultar o respeito do Pacto de

¹ Mueller (1997) efectua uma digressão sobre esta escola de pensamento.

² Para uma extensa revisão bibliográfica sobre a economia política das finanças públicas veja-se Persson e Tabellini (2002).

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.

Estabilidade e Crescimento e que a instabilidade nas despesas de investimento acarreta ineficiências na alocação dos recursos, 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 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. De seguida, é discutido o impacto macroeconómico dos ciclos político-económicos locais. Por fim, são expostas as principais conclusões e as implicações de política económica.

2. 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, com o modelo dos políticos oportunistas, que estimulam a economia na véspera dos escrutínios de forma a aumentarem a sua probabilidade de reeleição e, 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 reconciliar a hipótese de políticos oportunistas com eleitores racionais. Estes trabalhos assumem que embora todos os governos sejam oportunistas, eles diferem no seu nível de competência que conhecem antes do eleitorado. Os eleitores apenas conseguem determinar a competência dos governos depois de observarem os resultados económicos das políticas por estes implementadas. Desta forma, na véspera das eleições, governantes oportunistas tiram partido dessa assimetria de informação procurando sinalizar um elevado grau de competência ao eleitorado, dando origem ao ciclo político-económico.

Entre os modelos racionais de oportunismo destacam-se os trabalhos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) segundo os quais, sendo a política orçamental uma temática complexa para a maioria dos eleitores, é de esperar que ela seja utilizada pelos governantes para sinalizarem a sua competência. Em Rogoff e Sibert (1988) é assumido que o governo deve providenciar um montante fixo e observável de bens públicos (G), sendo a sua competência avaliada pelo montante de impostos que tem de cobrar para fornecer G . A restrição orçamental é definida como:

$$G = \varepsilon_t + \tau_t + \Delta_t \quad (1)$$

onde ε_t representa a competência do governo, τ_t o nível de impostos não distorcionários e Δ_t o montante de impostos distorcionários (receitas de senhoriagem). No modelo, a utilidade de cada eleitor depende do seu rendimento (y – constante), dos impostos cobrados, da perda

⁴ Alesina, Cohen e Roubini (1997) apresentam uma extensa revisão bibliográfica e testes empíricos para uma amostra de países industrializados. Ver também Persson e Tabellini (2002).

resultante dos impostos distorcionários [$L(\Delta_t)$] e de um elemento não pecuniário que reflecte a preferência pelo partido (η_t). Sendo todos os eleitores idênticos, a função de bem-estar social assume a seguinte forma:

$$\Omega_t = y - \tau_t - \Delta_t - L(\Delta_t) + \eta_t \quad (2)$$

Esta função utilidade torna claro que, para tudo o resto igual, os eleitores preferem o partido com maior nível de competência e, na ausência de assimetria de informação, qualquer governo, independentemente do seu grau de competência, opta por utilizar apenas impostos não distorcionários para financiar os gastos. O modelo assume ainda que a competência dos governantes é estocástica e persistente. Admite que se verifica um choque na competência em cada período, que o choque actual apenas é percebido pelos eleitores com um período de atraso e define a competência actual como a soma do choque ocorrido no período corrente e o choque verificado no período anterior.

Rogoff e Sibert (1988) demonstram que todos os governantes, excepto os menos competentes ($\varepsilon=0$), aumentam os impostos distorcionários na véspera das eleições para sinalizarem a sua competência.⁵ Em suma, o modelo prevê que em períodos pré-eleitorais o nível de impostos não distorcionários seja inferior ao eficiente e que o nível de inflação seja superior ao óptimo. A intuição é a mesma se em vez de inflação considerarmos os défices. Neste caso, antes dos escrutínios teremos impostos menores e défices mais elevados. No modelo de Rogoff (1990), que enfatiza a composição das despesas públicas em vez das receitas de senhoriação, os governantes sinalizam a sua competência aumentando as despesas públicas em bens e serviços e em transferências e diminuindo o investimento público, uma vez que este último apenas se torna visível e produtivo no período seguinte.

O modelo de ideologia foi criado por Hibbs (1977) e, de uma forma muito sucinta, afirma 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 este autor, 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, desviar a taxa de desemprego do seu valor natural imediatamente após as eleições.

Apesar da 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: 33-34) sugeria o interesse de investigar o poder local. Segundo este autor, os testes empíricos à existência de ciclos eleitorais deveriam centrar-se nos instrumentos de política orçamental em virtude de ser mais fácil aos governantes manipularem os mesmos que os agregados macroeconómicos. Afirmava, ainda, que para variáveis como os impostos e os gastos, seria possível recorrer a

⁵ No caso de um político com competência mínima optar por utilizar impostos distorcionários, qualquer governante mais competente é capaz de adoptar uma política que envolva impostos não distorcionários menores com um nível de impostos distorcionários igual ou até inferior. Por conseguinte, o recurso a receitas de senhoriação não aumenta a probabilidade de reeleição e origina um custo de bem-estar social, não podendo ser um equilíbrio. Note-se que no modelo, a função objectivo dos governantes tem em consideração o seu desejo de reeleição e a perda de bem-estar social causada pela senhoriação.

dados referentes aos governos locais, com a vantagem de assim se obter um muito maior número de observações que em análises agregadas.

Um dos primeiros estudos a seguir 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 a eleição. 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 privado.⁶ De acordo com o modelo, os governantes que decidem não se recandidatar aumentam mais as despesas públicas antes dos escrutínios 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 outros.⁷ No que concerne à realidade portuguesa, tanto ao nível do poder central como local os estudos realizados são ainda muito escassos.⁸ Sendo Portugal uma democracia recente, o problema da escassez de observações para efectuar uma análise agregada é ainda mais acentuado que para outros países. Por conseguinte, optamos por investigar o comportamento dos governos locais ao nível dos municípios.

3. *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 2000, 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 novos municípios (Amadora, Vizela,

⁶ Desenvolvimentos destas ideias podem ser encontrados em Baleiras e Santos (2000).

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

⁸ Relativamente ao poder local, ver os documentos de trabalho de Baleiras e Costa (2001) e Veiga (2002).

Odivelas e Trofa) para os quais não existe, por conseguinte, informação para todos os anos.⁹

Actualmente, o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais é regulado pela Lei n. 159/99¹⁰. De acordo com esta, 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 de Portugal continental e que estes são todos regulados pelo mesmo regime financeiro, sendo o das regiões autónomas objecto de diploma próprio.¹¹ Deve, no entanto, ser mencionado que durante o período analisado vigoraram quatro leis das finanças locais.¹² Os municípios dispõem de património e finanças próprias, 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 e analisar as consequências macroeconómicas do eventual comportamento oportunista dos autarcas. Tomando em consideração que é mais fácil aos autarcas manipularem os instrumentos de política que a evolução das variáveis económicas no seu município, restringimos o nosso estudo às finanças locais.¹³ Tendo presente que os

⁹ O concelho da Amadora foi criado em 8 de Agosto de 1979, segundo a Lei n. 45/79, incorporando freguesias antes pertencentes aos concelhos de Oeiras e Sintra. A Lei n. 83/98 de 14 de Dezembro criou o município da Trofa, englobando freguesias antes pertencentes ao concelho de Santo Tirso. A Lei n. 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. 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. 77/84 de 8 de Março.

¹¹ A Lei das finanças locais (Lei n. 46/98 de 6 de Agosto) define o regime financeiro dos municípios e das freguesias do continente, enquanto a Lei n. 13/98 de 24 de Fevereiro regulamenta as finanças das Regiões Autónomas.

¹² Lei n. 1/79, Decreto-Lei n. 98/84, Lei n. 1/87 e, actualmente, a Lei n. 46/98.

¹³ Esta opção vai de encontro ao sugerido por Rogoff (1990: 33-34) e também aos resultados obtidos por Besley e Case (2003) para os EUA. Estes autores não encontraram evidência empírica favorável à existência de ciclos político-económicos no rendimento *per capita*, nem na taxa de desemprego dos Estados americanos, o que os leva a corroborar a sugestão de Kenneth Rogoff de que uma abordagem mais promissora é a análise dos instrumentos de política económica.

dirigentes locais possuem um maior controlo sobre as despesas que sobre as receitas¹⁴ e dentro destas sobre a componente de capital,¹⁵ incidimos a nossa análise sobre estas rubricas.

Os dados sobre as finanças e população municipais foram extraídos da publicação anual *Finanças Municipais*, da responsabilidade da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL). Esta publicação existe para os anos compreendidos entre 1979 e 1983 e entre 1986 e 2000. Para os dois anos em falta, 1984 e 1985, os dados foram pedidos directamente às Câmaras Municipais, tendo já sido recolhida informação para 150 e 154 municípios para os anos de 1984 e 1985, respectivamente. Os dados referentes à área dos municípios foram obtidos através da base de dados *Sales Index* da Marktest 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 (dados de 1996 a 2000).

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.

4. *Especificação do Modelo*

Este artigo procura determinar o impacto de factores políticos nas finanças dos municípios de Portugal Continental, nomeadamente testando as hipóteses subjacentes à existência de ciclos político-económicos ao nível dos saldos de execução orçamental e de vários tipos de despesas municipais.

O primeiro modelo empírico testado tem como variável dependente o saldo de execução orçamental (*per capita*, a preços de 1995), definido da seguinte forma:¹⁶

$$\text{Saldo} = [\text{RCorr} + (\text{RCap} - \text{RAF} - \text{RPF})] - [\text{DCorr} + (\text{DCap} - \text{DAF} - \text{DPF})] \quad (3)$$

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. Valores positivos de *Saldo* correspondem a superávites e valores negativos a défices.

¹⁴ As transferências da Administração Central e da U.E. representam uma fonte muito importante (em média, 70 por cento) das receitas dos municípios.

¹⁵ Ao nível das despesas correntes o pagamento de encargos pouco flexíveis tais como as despesas com o pessoal, electricidade, água, etc. assumem uma grande importância.

¹⁶ 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.

Tendo em conta que os autarcas têm pouco controle 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 ao nível das despesas correntes, que são fortemente condicionadas pela massa salarial, é previsível que a evidência de ciclos político-económicos seja maior ao nível das despesas de capital, *DespCap*, e, dentro destas, nas despesas de investimento, *DespInv* (ambas expressas em valores reais, *per capita*).¹⁷ Assim, são também estimadas equações para estes tipos de despesa.

Nos quatro modelos acima referidos são usadas as seguintes variáveis explicativas:

- Valores desfasados da variável dependente, de forma a ter em conta a componente autoregressiva da série temporal;
- *TransfTot_{it}* é o total de transferências reais *per capita* que o município *i* recebe durante o ano *t*. Dado o seu peso de cerca de 70 por cento nas receitas dos municípios, antevê-se que tenham forte influência sobre as despesas totais, *DespTot*. Nas equações para as despesas de capital (*DespCap*) e investimento (*DespInv*) utilizamos, em alternativa, as transferências de capital reais *per capita* que o município *i* recebe durante o ano *t*, *TransfCap_{it}*.¹⁸ Estas variáveis, ao reflectirem a evolução da realidade macroeconómica do país, permitem-nos controlar para alterações na mesma. Prevê-se que maiores transferências permitam maior despesa;
- *AnoEleição_{it}* é uma variável binária que assume o valor um em anos de eleições autárquicas e o valor zero nos demais.¹⁹ Com esta variável testamos a hipótese de os défices orçamentais e as despesas dos municípios serem maiores em anos de escrutínio. Assim, um coeficiente de sinal negativo é esperado para *AnoEleição* na equação para o *Saldo* e sinais positivos são esperados nas equações para *DespTot*, *DespCap* e *DespInv*;
- *Direita_{it}* é uma variável binária que iguala um quando o Presidente de Câmara do município *i* é de um partido de direita (PPD/PSD ou CDS/PP) e zero quando pertence a um partido de esquerda (PS, PCP/CDU ou PRD). Com esta variável testamos a existência de ciclos ideológicos nos saldos e nas despesas;
- Tendo em conta que as despesas *per capita* dos municípios 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;

¹⁷ 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.

¹⁸ As transferências de capital representam, em média, 72 por cento das despesas de capital. As estatísticas descritivas podem ser consultadas na tabela 1.

¹⁹ Esta definição da variável eleitoral segue Alesina, Cohen e Roubini (1997).

- %Pop>65 - Percentagem da população com mais de 65 anos;
- Denspop – Densidade populacional;
- Litoral – Variável aleatória que toma o valor de um para municípios que pertencem a distritos do litoral e o valor de zero para os restantes;
- CatPop – Categoria populacional: 1 – Lisboa e Porto; 2 – outros, com população igual ou superior a 40 mil habitantes; 3 – com população entre 10 mil e 40 mil habitantes; 4 – restantes municípios.²⁰

[inserir Tabela 1]

O modelo empírico pode ser resumido da seguinte forma:

$$y_{it} = \sum_{j=1}^p \alpha_j y_{i,t-j} + \mathbf{X}'_{i,t} \boldsymbol{\beta} + v_i + \varepsilon_{it} \quad i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T_i \quad (4)$$

em que y_{it} é a variável dependente e p é o número de valores desfasados da mesma, $\mathbf{X}'_{i,t}$ é um vector de variáveis explicativas, $\boldsymbol{\beta}$ é um vector de parâmetros a estimar, v_i é o efeito individual do município i , e ε_{it} é o termo de erro.

Dada a presença de efeitos individuais dos municípios, v_i , os modelos acima descritos poderiam ser estimados assumindo tais efeitos como fixos ou aleatórios. No entanto, o valor desfasado da variável dependente estaria correlacionado com o termo de erro, ε_{it} , mesmo que este não estivesse autocorrelacionado. Isto implicaria estimações inconsistentes dos parâmetros do modelo, quando na amostra existisse uma clara dominância do número de indivíduos face ao período temporal.²¹ Este é exactamente o caso do nosso painel, em que o número de municípios ($N=278$) é cerca de 12 vezes maior que o número de anos considerado ($T=22$).

Arellano e Bond (1991) desenvolveram um estimador de método de momentos generalizado (*Generalized Method of Moments* - GMM) para ultrapassar os problemas acima referidos. Tirando primeiras diferenças de (4), os efeitos individuais (v_i) desaparecem e o modelo resultante pode ser estimado por variáveis instrumentais:

$$\Delta y_{it} = \Delta \sum_{j=1}^p \alpha_j y_{i,t-j} + \Delta \mathbf{X}'_{i,t} \boldsymbol{\beta} + \Delta \varepsilon_{it} \quad i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T_i \quad (5)$$

São instrumentos válidos: os níveis da variável dependente, desfasados dois ou mais períodos ($y_{i1}, \dots, y_{i,t-2}$); os níveis das variáveis endógenas, desfasados dois ou mais períodos ($x_{i1}, \dots, x_{i,t-2}$); os níveis das variáveis pré-determinadas, desfasados um ou mais períodos ($x_{i1}, \dots, x_{i,t-1}$); e os níveis das variáveis exógenas, correntes e desfasados (x_{i1}, \dots, x_{it}) ou, simplesmente, as primeiras diferenças das variáveis exógenas (Δx_{it}).

²⁰ Estas categorias populacionais correspondem às usadas para definir os salários dos Presidentes de Câmara.

²¹ Ver Arellano e Bond (1991), Baltagi (2001) e Bond (2002).

Mais condições de momentos podem ser usadas se assumirmos que as variáveis explicativas (x_{it}) não estão correlacionadas com os efeitos individuais (v_i). Neste caso, valores desfasados um período destas variáveis (x_{it-1}) podem ser utilizados como instrumentos na equação em níveis. A estimação combina então o conjunto de condições de momentos das equações em primeiras diferenças com as condições adicionais especificadas para a equação em níveis.

Para o caso em que uma variável explicativa x_{it} está correlacionada com o efeito individual v_i mas as suas primeiras diferenças (Δx_{it}) já não estão correlacionadas com aquele, valores desfasados das primeiras diferenças (Δx_{it-1}) podem ser usados como instrumentos na equação em níveis (ver Arellano e Bover, 1995). Nessa equação também incluímos como instrumentos os valores desfasados das primeiras diferenças da variável dependente ($\Delta y_{i,t-1}$). Blundell e Bond (1998) e Blundell, Bond e Windmeijer (2000) mostram que este estimador GMM estendido é preferível ao de Arellano-Bond (1991) quando a variável dependente e/ou as variáveis independentes são persistentes.²² É esta versão estendida do estimador GMM para painéis dinâmicos, que Bond (2002) designa de sistema-GMM (*GMM-SYS*), que é utilizada nas estimações apresentadas na secção seguinte.

5. Resultados Empíricos

Na tabela 2 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.²³ Os resultados correspondem aos da estimação de 2º passo (*two-step results*), usando desvios padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas.²⁴ As estatísticas-t são apresentadas entre parêntesis e a significância estatística é assinalada com asteriscos. No fundo da tabela são indicados o número de observações e de municípios.

[inserir Tabela 2]

O valor desfasado um período das variáveis dependentes é sempre estatisticamente significativo, tendo sido necessário incluir um segundo na equação para as despesas de

²² Tendo em conta que se verifica alguma persistência ao nível das rubricas de despesas e de transferências, é conveniente a estimação deste sistema-GMM. Acresce o facto de os resultados da implementação dos testes de diferença de Sargan propostos por aqueles autores indicarem claramente que, para os nossos dados, o sistema-GMM é preferível ao GMM só com equações em primeiras diferenças.

²³ Como na literatura não há consenso acerca do número de instrumentos a incluir num sistema-GMM, optamos por considerar sempre todos os instrumentos válidos. Excepto na equação para o *Saldo*, tal opção resultou em matrizes de cerca de 500 instrumentos. Embora a hipótese da validade das restrições sobre-identificadores não seja rejeitada quando usamos matrizes de instrumentos de menor dimensão, achamos preferível a inclusão de todas as condições de momentos disponíveis nas estimações.

²⁴ Embora na literatura seja comum apresentar os resultados do 1º passo por os do 2º terem geralmente desvios padrão enviesados para baixo, tal problema não se verifica no nosso caso já que o programa econométrico PcGive 10.2 usa a correcção para amostras pequenas sugerida por Windmeijer (2000). Assim, usamos os resultados do 2º passo, já que estes têm a vantagem de serem mais consistentes na presença de heterocedasticidade.

investimento.²⁵ Tal como antecipado, quanto maiores as transferências que um município recebe num dado ano, maiores são as suas despesas: os coeficientes estimados associados a *TransfTot* e *TransfCap* têm sinais positivos nas três últimas equações.²⁶

Há evidência de ciclos oportunistas racionais para as quatro variáveis consideradas na tabela 2, já que *AnoEleição* é sempre estatisticamente significativa e tem o sinal esperado. Assim, em anos de eleições autárquicas registam-se maiores défices e maiores despesas totais, de capital e de investimento do que noutros anos. Tal como antecipado, a evidência estatística é relativamente fraca para o saldo e para as despesas totais (para as quais *AnoEleição* apenas é marginalmente estatisticamente significativa) e bem maior para as despesas de capital e de investimento.²⁷ Os resultados indicam que, mantendo tudo o resto constante, as despesas de investimento aumentam cerca de 2170 escudos (de 1995) por habitante no ano do escrutínio, um aumento relativo (comparado com a média amostral) de 6,8 por cento. Para as despesas de capital, o aumento no ano da eleição é de 1138 escudos de 1995 (aumento relativo de 3,2 por cento).²⁸

Quanto a efeitos ideológicos, os défices e as despesas de capital são mais elevados nos municípios liderados por políticos de direita, as despesas totais são maiores nos municípios governados por Presidentes de Câmara de esquerda e não há evidência de efeitos partidários nas despesas de investimento. Dada a diversidade e baixa significância estatística dos resultados para as diferentes rubricas, não nos parece possível chegar a conclusões gerais sobre a existência de efeitos ideológicos nas finanças municipais.

Algumas variáveis de controlo também ajudam a explicar as diferenças entre os saldos e despesas reais *per capita* dos municípios: concelhos onde a percentagem da população com menos de 15 anos é maior registam saldos mais positivos, menores despesas totais e maiores despesas de investimento; uma maior percentagem de idosos (idade superior a 65 anos) está associada a maiores défices e não parece afectar as rubricas de despesa; os saldos e as despesas não tendem a variar com a densidade populacional; municípios pertencentes a distritos do litoral tendem a registar maiores despesas reais *per capita*, mas não há diferenças ao nível dos saldos em relação aos municípios de distritos do interior; concelhos menos populosos tendem a registar menores despesas totais, mas não há diferenças estatisticamente significativas ao nível dos saldos e das despesas de capital e de investimento.

Nas estimações cujos resultados são apresentados na tabela 3 começou-se por averiguar se a magnitude do ciclo eleitoral nas despesas de investimento depende da

²⁵ A escolha do número de valores desfasados a incluir em cada equação baseou-se na significância estatística daqueles e na necessidade de evitar autocorrelação de segunda ordem nos resíduos. Embora o segundo valor desfasado de *DespInv* não seja estatisticamente significativo, a regressão sofre de problemas de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos quando não o incluímos.

²⁶ Embora as transferências sejam exógenas face às despesas (na equação em primeiras diferenças), os seus níveis estão correlacionados com os efeitos individuais dos municípios. Assim, as primeiras diferenças das transferências, desfasadas um período, foram usadas como instrumentos na equação em níveis.

²⁷ Foi também estimado um modelo para as despesas correntes, cujos resultados confirmaram a nossa hipótese de que para estas não haveria comportamento oportunista, dada a sua maior rigidez. Encontramos, no entanto, evidência a favor de efeitos ideológicos: autarcas de esquerda gastam mais que os de direita em despesas correntes. Estes resultados serão disponibilizados a quem os solicitar.

²⁸ Os aumentos relativos para o saldo e para as despesas totais são de, respectivamente, 24 e 2,6 por cento. Embora o aumento do défice indicie um forte efeito oportunista, este resultado deve ser interpretado com precaução, já que o coeficiente estimado apenas é marginalmente significativo (valor-p de 0,10).

ideologia, do apoio na Assembleia Municipal, ou do facto de o autarca se recandidatar.²⁹ Na coluna 1, a variável *AnoEleição* foi multiplicada por variáveis binárias que representam a ideologia dos autarcas: *Direita* e *Esquerda* ($=1-Direita$). Os resultados indicam que todos os autarcas são oportunistas, mas os de esquerda aumentam mais as suas despesas no ano da eleição (em relação aos outros anos) do que os de direita: o coeficiente associado a $AnoEleição*Esquerda$ é mais do dobro do de $AnoEleição*Direita$.³⁰

[inserir Tabela 3]

Na coluna 2 averiguámos a possibilidade do apoio de uma maioria dos deputados da Assembleia Municipal afectar as despesas e a magnitude do ciclo oportunista. Assim, foi incluída no modelo a variável binária *Maioria*, que iguala um quando o partido do autarca dispõe de uma maioria na Assembleia Municipal e zero na situação contrária. Adicionalmente, a variável *AnoEleição* foi interagida com as variáveis *Maioria* e *Minoria* ($=1-Maioria$). Os resultados indicam que uma maioria induz a maiores despesas médias de investimento (cerca de 926 escudos por habitante), mas não afecta a magnitude do efeito oportunista.³¹

A hipótese avançada por Rosenberg (1992) de que os autarcas que não se recandidatam geram um ciclo oportunista de maior magnitude do que os que se recandidatam é testada na coluna 3. Para o efeito, *AnoEleição* foi interagida com as variáveis mudas *Recand*, que iguala um quando o Presidente da Câmara se recandidata e zero quando não se recandidata, e $N.Recand$ ($=1-Recand$). Embora o coeficiente associado a $AnoEleição*Recand$ seja maior do que o de $AnoEleição*N.Recand$, o que poderia indicar maior oportunismo por parte dos autarcas que se recandidatam, um teste de *Wald* não rejeita a igualdade dos coeficientes. Assim, os nossos resultados não confirmam a hipótese e os resultados empíricos de Rosenberg (1992) para Israel.³²

Tendo em consideração que alguns investimentos podem demorar vários meses a estarem concluídos é de esperar que os governantes comecem a aumentar as despesas de investimento, com o objectivo de transmitirem competência ao eleitorado, já no ano que precede o escrutínio. Para testar esta hipótese acrescentamos ao modelo da última coluna da tabela 2 a variável binária *AnoAntesEleição*, que assume o valor de um no ano anterior ao da eleição e de zero nos restantes anos. Os resultados apresentados na coluna 4 da tabela 3 revelam que esta variável é estatisticamente significativa e tem um coeficiente um pouco menor que o de *AnoEleição*.³³ Assim, o aumento das despesas de investimento antes das

²⁹ Em todas as estimações foram incluídas as cinco variáveis de controlo. Os coeficientes e as estatísticas-t não são mostrados na tabela 3 e nas tabelas seguintes de forma a poupar espaço e porque o objectivo do nosso estudo é averiguar a existência de ciclos politico-económicos, o que não obriga à análise dos resultados respeitantes às variáveis de controlo.

³⁰ Um teste de *Wald* rejeita claramente a hipótese de igualdade dos coeficientes.

³¹ Um teste de *Wald* não rejeita a igualdade dos coeficientes associados a $AnoEleição*Maioria$ e a $AnoEleição*Minoria$.

³² Embora o estudo de Baleiras e Costa (2001) para 30 municípios portugueses apresente resultados semelhantes aos de Rosenberg (1992), estes autores não tiveram em conta a autocorrelação dos resíduos, pelo que poderão ter uma regressão espúria. Desta forma, não é possível assegurar que os resultados obtidos são válidos. Para além disso, se a amostra não for representativa, as suas conclusões só serão aplicáveis aos 30 municípios que analisaram.

³³ Um teste de *wald* rejeita a igualdade dos coeficientes.

eleições parece começar no ano anterior às mesmas, sendo reforçado no ano das eleições. O modelo da coluna 5 acrescenta a variável binária *AnoEleiçãoLegislativa*, que iguala um em anos de eleições legislativas e zero nos restantes anos. Procurámos aqui testar a hipótese dos Presidentes de Câmara aumentarem as despesas de investimento em anos de eleições legislativas de forma a contribuírem para um melhor desempenho do seu partido ao nível nacional. Os resultados da estimação realizada suportam esta hipótese.

Em consonância com os resultados da tabela 2, praticamente não há evidência a favor da existência de efeitos ideológicos nas despesas de investimento: a variável *Direita* apenas é marginalmente estatisticamente significativa na estimação da coluna 1 e não é significativa nas restantes estimações.

O passo seguinte da análise empírica consistiu em determinar em que tipos de despesas de investimento há maior evidência de ciclos eleitorais e efeitos partidários. Com esse objectivo, estimámos o modelo da coluna 4 da tabela 3 para as sete componentes das despesas de investimento (ver tabela 4). Os ciclos oportunistas registam-se nos investimentos em *Outros Edifícios*, *Construções Diversas* e *Outros Investimentos*, nos quais se verificam aumentos relativos no ano da eleição, face à média amostral, de 13,6, 11,5 e 16,6 por cento, respectivamente. Nas *Construções Diversas*, o aumento das despesas começa a verificar-se um ano antes do escrutínio. Quanto a efeitos de ideologia, os autarcas de direita tendem a gastar relativamente mais em *Aquisição de Terrenos* e *Construções Diversas* (aumentos relativos de 24,3 e 4,9 por cento, respectivamente), enquanto os de esquerda gastam relativamente mais em *Material de Transporte* e *Maquinaria e Equipamento* (aumentos relativos de 11,6 e 14,6 por cento, respectivamente).

[inserir Tabela 4]

Dada a forte evidência a favor da existência de ciclos eleitorais nas rubricas de *Outros Edifícios* e de *Construções Diversas*,³⁴ decidimos analisar as componentes das mesmas. De forma a economizar espaço, apresentamos na tabela 5 apenas os resultados de estimações para as rubricas em que esta evidência se verifica.³⁵ No que toca a *Outros Edifícios*, tal só acontece para a sub-componente *Outros* (que tem um peso de 53 por cento), em que as despesas aumentam no ano da eleição e, um pouco menos, no ano anterior (aumentos relativos de 21,6 e 17,6 por cento face à média amostral). No que diz respeito às subdivisões de *Construções Diversas*, encontramos clara evidência de ciclos oportunistas em *Viadutos, arruamentos e obras complementares, Viação rural, e Outros*, com aumentos relativos, face à média amostral, de 14,8, 16,4 e 36,8 por cento, respectivamente. Convém também notar que estas três rubricas representam cerca de 69 por cento das construções diversas. Para a primeira e última sub-componentes, as despesas aumentam também no ano anterior à eleição, embora em menor magnitude (aumentos relativos de 10,6 e 27,4 por cento, respectivamente). Para *Infraestruturas e tratamento de resíduos sólidos* a evidência estatística é bem menor, mas o aumento relativo no ano da eleição é de 47,5 por cento face à média (o maior de todos). No entanto, há uma redução das despesas nesta rubrica no ano antes da eleição. Para as rubricas de despesas de

³⁴ Estas são as duas componentes mais importantes das despesas de investimento, pois juntas representam cerca de 83 por cento do total (Outros investimentos = 17,3 por cento e Construções diversas = 65,6 por cento).

³⁵ Os autores facultarão os restantes resultados a quem os solicitar.

investimento incluídas na Tabela 5 não há qualquer evidência de efeitos partidários, já que a variável aleatória *Direita* nunca é estatisticamente significativa.

[inserir Tabela 5]

Em suma, os resultados confirmam a hipótese de que os ciclos oportunistas se manifestam em maior escala ao nível das despesas de investimento e suas componentes, ou seja, nas rubricas em que os autarcas têm mais margem de manobra. É também importante salientar que a gestão eleitoralista das despesas pelos dirigentes locais incide principalmente nas rubricas de investimento mais visíveis pelo eleitorado, tais como *Outros Edifícios e Construções diversas* e, dentro destas últimas, *Viadutos, arruamentos e obras complementares* e *Viação rural*. Ou seja, nota-se claramente a intenção dos autarcas de ganharem popularidade antes das eleições.³⁶

6. Impacto Macroeconómico

Analizados os resultados do trabalho empírico importa agora entrar em considerações de ordem normativa. O facto dos autarcas portugueses aumentarem as despesas, com destaque para as de investimento, na véspera das eleições, com o objectivo de parecerem mais competentes perante o eleitorado e vencerem as eleições, sugere a existência de ineficiência na alocação dos recursos colocados à disposição do município. Assim, disposições legais que diminuam o poder discricionário dos autarcas e a sua capacidade de gerar ciclos oportunistas poderão melhorar o bem-estar social.

Importa também avaliar o impacto deste comportamento ao nível macroeconómico, tomando em consideração o conjunto dos municípios. O Gráfico 1 ilustra o peso das despesas e dos saldos dos municípios de Portugal Continental no Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIBpm).³⁷

[inserir Gráfico 1]

Em consonância com os resultados da secção anterior, o peso das despesas tende a ser maior, e o dos saldos menor, em anos de eleições autárquicas do que nos anos anteriores do mesmo mandato. Ou seja, nos dados agregados visualiza-se facilmente a gestão eleitoralista das finanças municipais. Convém salientar, no entanto, que o impacto macroeconómico é relativamente pequeno, já que, em média, as despesas totais dos municípios representam 3,76 por cento do PIB e as despesas de capital e de investimento equivalem a 1,88 e 1,58 por cento do PIB, respectivamente.³⁸ Como os défices das

³⁶ Apesar de entendermos que a estimação de um sistema-GMM é mais apropriada que a de um modelo de efeitos fixos, todas as regressões acima referidas foram também estimadas para este último. Os sinais dos coeficientes e a significância estatística dos mesmos quase não se alteram, registando-se as principais diferenças ao nível da magnitude dos coeficientes estimados.

³⁷ Como para os anos de 1984 e 1985 só temos dados para 150 e 154 municípios, respectivamente, não são apresentados os valores agregados dos saldos e das despesas nesses anos. Os saldos foram calculados com base na equação 1.

³⁸ Assim, o aumento relativo de 6,8 por cento nas despesas de investimento num ano de eleições (encontrado na tabela 2) teria pouco impacto macroeconómico: com uma média de 1,58 por cento do PIB, as despesas passariam para 1,69 por cento num ano de eleições (aumentando somente 0,11 por cento do PIB).

autarquias raramente passam de 0,3 por cento do PIB, o seu impacto macroeconómico também é pequeno.

A respeito dos saldos orçamentais interessa-nos sobretudo determinar em que medida um aumento do défice global das autarquias por motivos eleitoristas poderá por em perigo o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento por parte do Estado Português. Assim, é preferível analisar os défices com base na Capacidade/Necessidade de Financiamento, definida no Sistema Europeu de Contas, pois é essa que importa para o Procedimento dos Défices Excessivos. Os dados para a Administração Local e para o total das Administrações Públicas³⁹ (em percentagem do PIBpm) são apresentados na tabela 6. Podemos constatar que, excepto para 1985 e 2001, há maior necessidade de financiamento por parte da Administração Local no ano das eleições que em qualquer outro ano do mesmo mandato. Mesmo para 2001, a necessidade de financiamento é maior que a média dos três anos anteriores.

[inserir Tabela 6]

Apesar do eleitoralismo dos autarcas, o peso dos défices da Administração Local no PIB é pequeno: a maior necessidade de financiamento registada desde 1979 correspondeu a 0,43 por cento do PIB (em 2002). No entanto, tais défices poderão dificultar o cumprimento do limite fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) para o défice orçamental se a necessidade de financiamento conjunta da administração central e dos fundos de segurança social já estiver perto de 3 por cento do PIB.

Uma forma de diminuir a ineficiência causada pelos ciclos político-económicos e a possibilidade destes dificultarem o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento seria impor limites legais mais apertados à gestão das finanças locais, nomeadamente no que respeita ao seu endividamento. Vários estudos efectuados para os EUA apontam para a existência de menores défices e endividamento em Estados onde as regras orçamentais são mais apertadas.⁴⁰ No entanto, há sempre o perigo dos governantes encontrarem formas de contornar os limites impostos através de técnicas de “contabilidade criativa”, desorçamentação, criação de empresas municipais, etc.⁴¹ Assim, se não houver especial cuidado na elaboração das regras a impor aos municípios, as mesmas poderão ser pouco eficazes.⁴²

³⁹ As Administrações Públicas são compostas pela Administração Central, a Administração Local e pelos Fundos de Segurança Social. Embora na Administração Local também estejam incluídas as Freguesias, as despesas e os défices destas são diminutos quando comparados com os dos municípios. Assim, os dados para a Administração Local reflectem essencialmente a situação dos municípios.

⁴⁰ Ver, por exemplo, Alt e Lowry (1994) e Poterba (1994).

⁴¹ Segundo Bunch (1991), os Estados dos EUA que estão sujeitos a apertados limites ao endividamento usam as autoridades/empresas públicas (*public authorities*) para contorná-los. Aquelas acabam depois por emitir parte da dívida pública do Estado, substituindo-se ao governo estadual. O mesmo poderia passar-se em Portugal, com os municípios a transferirem boa parte dos seus serviços e despesas para empresas municipais, de forma a evitarem os limites impostos aos défices e ao endividamento.

⁴² Besley e Case (2003) argumentam que, embora seja consensual a ideia de que as regras orçamentais afectam o comportamento dos governos, a forma como as mesmas são definidas é muito importante.

7. *Conclusões e Implicações de Política Económica*

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 Rogoff e Sibert (1988) os autarcas portugueses gerem os instrumentos de política económica de forma a revelarem maior competência pouco antes das eleições. 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 popularidade.⁴³ A magnitude do ciclo eleitoralista não parece depender do 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 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.

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 Estabilidade e Crescimento. Acresce que a instabilidade nas despesas de investimento acarreta ineficiências na alocação dos recursos que prejudicam a economia portuguesa. Assim, poderá ser benéfica a imposição de regras à gestão das finanças públicas locais, expressas na fixação de limites ao endividamento e aos défices, que dificultem o comportamento eleitoralista dos autarcas.

⁴³ Em investigação futura tencionamos avaliar em que medida este aumento das despesas antes das eleições influencia os resultados das mesmas, conjuntamente com outros indicadores sócio-económicos que caracterizam a situação dos municípios. Estudos realizados ao nível agregado, Veiga e Veiga (2004a e 2004b), permitem-nos concluir que tanto o desemprego como a inflação afectam as intenções de voto dos portugueses e a popularidade das principais entidades políticas.

Tabela 1 (cont.)
Estatísticas Descritivas

Variáveis	Nº Obs.	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<i>Saldo e rubricas de despesa:</i>					
Saldo	5809	-3.51	14.71	-210.92	185.44
Despesas totais	5797	68.49	42.25	2.29	841.33
Despesas de capital	5749	36.04	24.48	0.72	287.96
Despesas de investimento	5743	31.81	22.51	1.78	288.51
Aquisição de terrenos	5472	0.91	1.84	0.00	40.99
Habitação	5473	1.89	4.64	0.00	100.98
Outros edifícios	4449	5.51	6.40	0.00	80.65
Instalações desportivas, recreativas e escolares	5473	1.98	3.71	0.00	59.73
Equipamento social	5468	0.32	1.37	0.00	41.75
Outros	4424	2.94	4.62	0.00	61.36
Construções diversas	4449	20.89	17.87	0.00	214.70
Viadutos, arruamentos e obras complementares	5470	4.41	5.83	0.00	84.23
Esgotos	4450	2.38	3.90	0.00	69.10
Captação, tratamento e distribuição de água	4450	2.95	4.91	0.00	100.28
Viação rural	5474	5.91	8.79	0.00	152.86
Infra-estruturas e tratamento de resíduos sólidos	4442	0.22	2.08	0.00	98.91
Outros	4175	4.02	6.88	0.00	122.25
Material de transporte	4449	0.99	1.32	0.00	15.64
Maquinaria e equipamento	5475	1.91	2.01	0.00	25.79
Outros investimentos	5195	0.85	2.87	0.00	52.99
<i>Transferências:</i>					
Transferências totais	5664	50.89	38.87	4.53	443.29
Transferências de capital	5741	26.06	19.48	3.04	249.74
<i>Variáveis políticas:</i>					
AnoEleição	6116	0.27	0.44	0.00	1.00

Tabela 1 (cont.)
Estatísticas Descritivas

Variáveis	Nº Obs.	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
AnoAntesEleição	6116	0.27	0.44	0.00	1.00
Direita	6049	0.47	0.50	0.00	1.00
AnoEleição*Direita	6049	0.13	0.34	0.00	1.00
AnoEleição*Esquerda	6049	0.14	0.35	0.00	1.00
Maioria	6049	0.59	0.49	0.00	1.00
AnoEleição*Maioria	6049	0.15	0.36	0.00	1.00
AnoEleição*Minoria	6049	0.12	0.32	0.00	1.00
AnoEleição*Recand	5923	0.21	0.40	0.00	1.00
AnoEleição*N.Recand	5923	0.05	0.22	0.00	1.00
AnoEleiçãoLegislativa	6056	0.36	0.48	0.00	1.00

Fontes: DGAL, OCDE, STAPE e várias Câmaras Municipais.

Nota: O saldo, as rubricas de despesa e as transferências estão sempre expressas em milhares de escudos (a preços de 1995) por habitante.

Tabela 2
Ciclos Político-Econômicos Nas Finanças Locais

	Saldo	Despesas Totais	Despesas de Capital	Despesas de Investimento
Saldo (-1)	0.126 (4.36)***			
DespTot (-1)		0.445 (8.59)***		
DespCap (-1)			0.279 (9.31)***	
DespInv (-1)				0.324 (10.90)***
DespInv (-2)				-0.036 (-1.45)
TransfTot		0.537 (6.41)***		
TransfCap			0.845 (15.50)***	0.802 (23.90)***
AnoEleição	-0.860 (-1.90)*	1.787 (1.83)*	1.138 (3.53)***	2.170 (6.16)***
Direita	-0.748 (-1.84)*	-2.464 (-1.95)*	1.314 (2.02)**	0.495 (0.90)
%Pop < 15	0.269 (3.58)***	-1.229 (-6.66)***	-0.102 (-1.04)	0.315 (3.61)***
%Pop > 65	-0.123 (-1.74)*	0.051 (0.22)	-0.053 (-0.43)	-0.025 (-0.23)
DensPop	-0.0002 (-0.84)	0.001 (0.97)	0.0005 (0.70)	0.0009 (1.19)
Litoral	0.013 (0.04)	5.029 (3.00)***	2.458 (3.03)***	1.893 (2.55)**
CatPop	-0.534 (-1.59)	-3.244 (-2.47)***	-0.849 (-1.20)	-0.003 (-0.005)
Nº de Observações	5397	5246	5298	4858
Nº de Municípios	275	275	275	275

Fontes: DGAL, STAPE e OCDE.

Notas:

- Estimações 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;
- Resultados da estimação do 2º passo (2-step results) usando desvios padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas;
- Estatísticas-t entre parêntesis. Nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***, 1%; **, 5%, e *, 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 sobre-identificadoras (over-identifying restrictions).

Tabela 3
Ciclos Político-Econômicos Nas Despesas De Investimento

DespInv	1	2	3	4	5
DespInv (-1)	0.326 (11.10)***	0.322 (10.80)***	0.350 (10.50)***	0.326 (11.00)***	0.331 (11.20)***
DespInv (-2)	-0.035 (-1.39)	-0.037 (-1.50)	-0.052 (-2.06)**	-0.020 (-0.78)	-0.029 (-1.06)
TransfCap	0.800 (23.90)***	0.803 (23.80)***	0.770 (18.50)***	0.792 (23.40)***	0.791 (23.40)***
Direita	0.998 (1.75)*	0.563 (0.99)	0.614 (1.10)	0.415 (0.76)	0.456 (0.83)
AnoEleição*Direita	1.154 (2.68)***				
AnoEleição*Esquerda	3.211 (6.21)***				
Maioria		0.926 (1.96)**			
AnoEleição*Maioria		2.079 (3.96)***			
AnoEleição*Minoria		2.294 (5.71)***			
AnoEleição*Recand			2.263 (5.91)***		
AnoEleição*N.Recand			1.567 (2.17)**		
AnoEleição				3.222 (8.24)***	3.584 (8.66)***
AnoAntesEleição				2.406 (8.03)***	2.896 (7.72)***
AnoEleiçãoLegislativa					0.824 (2.29)**
Nº de observações	4858	4858	4806	4858	4858
Nº de Municípios	275	275	275	275	275

Fontes: DGAL, STAPE, OCDE e INE.

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 na tabela;
- Resultados da estimacão do 2º passo (2-step results) usando desvios padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas;
- Estatísticas-t entre parêntesis. Nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***, 1%; **, 5%, and *, 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 sobre-identificadoras (over-identifying restrictions).

Tabela 4
Ciclos Político-Econômicos Nas Componentes Das Despesas De Investimento

	Aquisição de Terrenos	Habitação	Outros Edifícios	Construções Diversas	Material de Transporte	Maquinaria e Equipamento	Outros Investimentos
Var.Dep. (-1)	0.227 (2.75)***	0.417 (8.91)*** -0.139 (-3.78)***	0.374 (9.62)***	0.289 (9.69)*** -0.082 (-3.42)***	0.083 (2.77)***	0.247 (5.19)***	0.098 (2.71)*** 0.057 (2.07)**
Var.Dep. (-2)							
TransfCap	0.024 (4.72)***	0.031 (3.48)***	0.141 (7.26)***	0.594 (13.70)***	0.002 (0.61)	0.030 (5.68)***	0.020 (4.04)***
AnoEleição	-0.099 (-1.54)	0.094 (0.63)	0.749 (3.83)***	2.396 (6.60)***	-0.109 (-2.77)***	-0.137 (-2.60)***	0.142 (2.33)**
AnoAntesEleição	0.057 (1.00)	0.076 (0.61)	0.178 (0.99)	1.387 (4.70)***	0.053 (1.44)	-0.046 (-0.87)	0.095 (1.62)
Direita	0.221 (3.18)***	0.049 (0.27)	-0.041 (-0.17)	1.013 (1.74)*	-0.115 (-1.89)*	-0.279 (-3.78)***	-0.068 (-0.77)
Nº de observações	4805	4230	4083	3807	4080	4813	3713
Nº de Municípios	275	275	275	275	275	275	275

Fontes: DGAL, STAPE, OCDE e INE.

Notas:

- *Var.Dep.* representa a variável dependente descrita no título de cada coluna;
- Estimáveis de sistemas-GMM (que combinam 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 controle *%Pop < 15*, *%Pop > 65*, *DensPop*, *Litoral* e *CatPop* (incluídas em todas as estimáveis) não são mostrados de forma a economizar espaço na tabela;
- Resultados da estimação de 2º passo (*2-step results*) usando desvios padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas;
- Estatísticas-t entre parêntesis. Nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***, 1%; **, 5%; *, 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 sobre-identificadoras (*over-identifying restrictions*).

Tabela 5

Sub-Componentes das Despesas de Investimento para as Quais Há Evidência de Ciclos Político-Econômicos

Componente:	Outros Edifícios		Construções Diversas			
	Outros	Viadutos, arrua-mentos e obras complementares	Viação Rural	Infraestruturas e tratamento de resíduos sólidos	Outros	
Var.Dep. (-1)	0.303 (6.01)***	0.389 (4.65)***	0.384 (10.40)***	0.362 (7.40)***	0.359 (6.03)***	
TransfCap	0.065 (4.26)***	0.094 (3.93)***	0.146 (5.60)***	0.025 (1.53)	0.167 (5.68)***	
AnoEleição	0.633 (4.12)***	0.653 (3.38)***	0.970 (4.04)***	0.105 (1.75)*	1.477 (5.87)***	
AnoAntesEleição	0.518 (3.94)***	0.468 (2.90)***	0.169 (1.03)	-0.096 (-2.43)***	1.099 (4.79)***	
Direita	0.023 (0.13)	0.336 (1.51)	0.316 (0.78)	-0.069 (-1.32)	-0.268 (-0.99)	
Nº de observações	4080	4801	4809	4077	3682	
Nº de Municípios	275	275	275	275	275	

Fontes: DGAL, STAPE, OCDE e INE.

Notas:

- *Var.Dep.* representa a variável dependente descrita no título de cada coluna;
- Estimacões de sistemas-GMM (que combinam 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 *CapPop* (incluídas em todas as estimacões) não são mostrados de forma a economizar espaço na tabela;
- Resultados da estimacão de 2º passo (*2-step results*) usando desvios padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas;
- Estatísticas-t entre parêntesis. Nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***, 1%; **, 5%; *, 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 sobre-identificadoras (*over-identifying restrictions*).

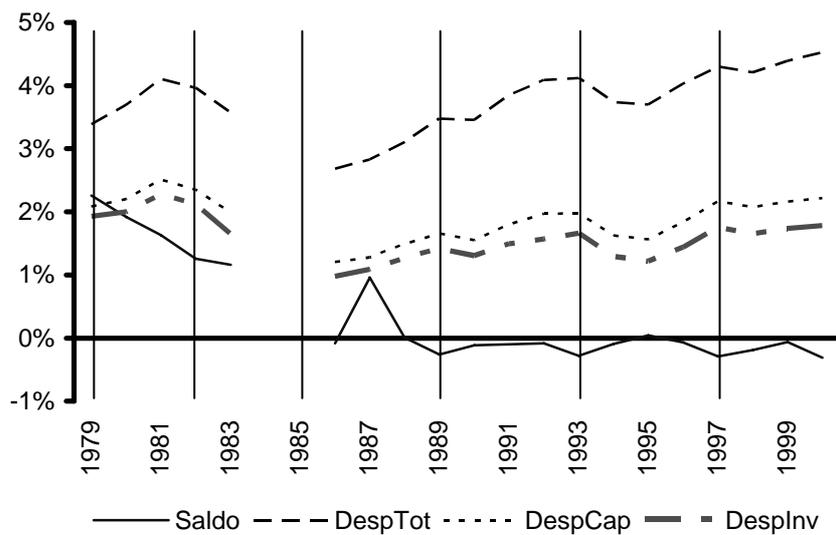
Tabela 6
Capacidade (+) / Necessidade (-) de Financiamento (% PIBpm)

	Administração Local	Administrações Públicas
1979	0,33%	-5,80%
1980	-0,06%	-8,49%
1981	-0,34%	-12,46%
1982	-0,43%	-8,55%
1983	-0,24%	-6,71%
1984	-0,10%	-10,17%
1985	-0,17%	-10,28%
1986	0,04%	-5,90%
1987	0,33%	-5,53%
1988	0,25%	-3,17%
1989	-0,13%	-2,13%
1990	-0,17%	-5,03%
1991	-0,20%	-6,00%
1992	-0,17%	-2,95%
1993	-0,34%	-6,10%
1994	-0,14%	-6,07%
1995	0,05%	-5,74%
1996	-0,32%	-3,98%
1997	-0,42%	-2,68%
1998	0,42%	-2,39%
1999	0,26%	-2,84%
2000	-0,41%	-2,83%
2001	-0,36%	-4,22%
2002	-0,43%	-2,64%

Fontes: *Séries Longas*, Banco de Portugal (1979-95) e DGEP, Ministério das Finanças (1996-2002).

Nota: As linhas sombreadas correspondem a anos de eleições autárquicas.

Gráfico 1
Despesas e Saldos dos Municípios em Percentagem do PIBpm



Fontes: DGAL e OCDE (MEI).

Nota: As linhas verticais assinalam as datas de eleições autárquicas.

Bibliografia

- Alesina, A. (1987), "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game," *Quarterly Journal of Economics*, 102: 651-678.
- Alesina, A., Cohen, G. e Roubini, N. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge and London, MA, MIT Press.
- Alt, J. e Lowry, R. C. (1994), "Divided Government and Budget Deficits: Evidence from the States," *American Political Science Review*, 88: 811-828.
- Arellano, M. e Bond, S. (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations," *The Review of Economic Studies*, 58: 277-297.
- Arellano, M. e Bover, O. (1995), "Another look at the instrumental variable estimation of error-component models," *Journal of Econometrics* 68, 29-51.
- Baleiras, R.N. e Costa, J.S. (2001), "To be or not to be in office again, that is the question – political business cycles with local governments," *Working Paper*, Universidade Nova de Lisboa - Portugal.
- Baleiras, R.N. e Santos, V. (2000), "Behavioral and institutional determinants of political business cycles," *Public Choice*, 104: 121-147.
- Baltagi, B.H. (2001), *Econometric Analysis of Panel Data*, 2nd ed., Chichester, John Wiley & Sons.
- Besley, T. e Case, A. (2003), "Political institutions and policy choices: evidence from the United States," *Journal of Economic Literature*, XLI(1): 7-73.
- Blais, A. e Nadeau, R. (1992), "The electoral budget cycle," *Public Choice*, 74: 389-403.
- Blundell, R. e Bond, S. (1998), "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models," *Journal of Econometrics* 87, 115-143.
- Blundell, R.W., Bond, S.R. e Windmeijer, F. (2000). "Estimation in dynamic panel data models: improving on the performance of the standard GMM estimator." In Baltagi, B.H. (ed.), *Advances in Econometrics Vol. 15: Nonstationary Panels, Panel Cointegration and Dynamic Panels*, JAI Elsevier Science.
- Bond, S.R. (2002), "Dynamic panel data models: a guide to micro data methods and practice," *Portuguese Economic Journal*, 1: 141-162.
- Bunch, B.S. (1991), "The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities," *Public Choice*, 68: 57-69.
- Direcção Geral as Autarquias Locais, *Finanças Municipais*, Direcção Geral das Autarquias Locais, Lisboa. 1979 a 1983 e 1986 a 2000.
- Galli, E. e Rossi, S. (2002), "Political budget cycles: the case of the Western German Länder," *Public Choice*, 110: 283-303.
- Hibbs, D. (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy," *The American Political Science Review*, 7: 1467-1487.
- Mueller, D.C. (1997), "Public Choice in Perspective," in Mueller, D.C. (ed.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press: 1-17.
- Nordhaus, W. (1975), "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, 42: 169-90.
- Persson, T. e Tabellini, G. (2002), "Political Economics and Public Finance," in Auerbach, A. e Feldstein, M. (2002), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland.

- Pettersson-Lidbom, Per (2001), "An empirical investigation of the strategic use of debt," *Journal of Political Economy*, 109(3), 570-583.
- Poterba, J. (1994), "State responses to fiscal crisis: the effect of budgetary institutions and politics," *Journal of Political Economy*, 102: 798-821.
- Rogoff, K. (1990), "Equilibrium political budget cycles," *American Economic Review*, 80: 21-36.
- Rogoff, K. e Sibert, A. (1988), "Elections and Macroeconomic Policy Cycles," *Review of Economics Studies*, 55: 1-16.
- Rosenberg, J. (1992), "Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government," *Public Choice*, 73:71-81.
- Seitz, H. (2000), "Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Laender," *Public Choice*, 102: 183-218.
- Veiga, L.G. (2002), "The Political Economy of Local Governments' Expenditures," *NIPE - Working Paper 8/2002*.
- Veiga, L.G. e Veiga, F.J. (2004a), "Popularity functions, partisan effects and support in Parliament," *Economics & Politics*, 16(1), 101-115.
- Veiga, L.G. e Veiga, F.J. (2004b), "The Determinants of Vote Intentions in Portugal," aceite para publicação na revista *Public Choice*.
- Windmeijer, F. (2000), "A finite sample correction for the variance of linear two-step GMM estimators," *Institute of Fiscal Studies Working Paper Series N° W00/19*.