



Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES:
FATORES EXPLICATIVOS E IMPLICAÇÕES DE UMA POLÍTICA
ORÇAMENTAL OPORTUNISTA
(2003-2017)

João Luís Monteiro Miguel

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor em Políticas Públicas

Orientadora:
Professora Doutora Ana Maria Belchior – Professora Associada com Agregação
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Maio, 2020

**CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES:
FATORES EXPLICATIVOS E IMPLICAÇÕES DE UMA POLÍTICA
ORÇAMENTAL OPORTUNISTA
(2003-2017)**

João Luís Monteiro Miguel

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Políticas Públicas

Júri:

Presidente:

Doutor Tiago Fernandes, Professor Associado com Agregação, ISCTE-IUL

Vogais:

Doutora Linda Gonçalves Veiga, Professora Catedrática, Universidade do Minho

Doutor Filipe Teles Nunes, Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

Doutor Luís Pinto de Sousa, Investigador Auxiliar, ICS – Universidade de Lisboa

Doutor Ricardo Paes Mamede, Professor Associado, ISCTE-IUL

Orientadora:

Doutora Ana Maria Belchior, Professora Associada com Agregação, ISCTE-IUL

Maio, 2020

*“Tout le monde veut vivre aux dépens de l’État,
et on oublie que l’État vit aux dépens de tout le monde.”*

Frédéric Bastiat

*“Politicians are like bad horsemen who are so preoccupied with staying in the saddle that they can’t
bother about where they’re going.”*

Joseph Alois Schumpeter

AGRADECIMENTOS

Desejo exprimir os meus agradecimentos a todos aqueles que, de alguma forma, permitiram que esta tese se concretizasse.

Em primeiro lugar desejo manifestar à minha orientadora, Professora Doutora Ana Maria Belchior, a minha gratidão pelo apoio intelectual, pelo incentivo, pela confiança que sempre me ofereceu e sem os quais este trabalho não existiria.

Gostaria de agradecer a todos os que comigo partilharam esta jornada, nomeadamente os docentes e colegas do curso de doutoramento em Políticas Públicas do ISCTE-IUL.

Uma palavra especial a todos os meus amigos e colegas que me ajudaram a completar esta tarefa. Estarei sempre grato pela vossa ajuda e compreensão.

Finalmente, gostaria de agradecer às duas pessoas mais importantes da minha vida: os meus pais. Pai, mãe, sem o vosso incentivo, apoio e amor incondicional, nada disto seria possível. Esta tese é-vos dedicada.

RESUMO

A presente tese de doutoramento avalia a existência de ciclos político económicos (CPE) nos municípios portugueses. É investigada a trajetória das diferentes rubricas da despesa pública ao longo dos mandatos dos Presidentes de Câmara e de que forma a limitação de mandatos autárquicos afetou a política orçamental local. Para tal, foi criada uma base de dados original, especificamente desenhada para responder a este propósito de pesquisa. Os dados em que se suporta a análise reportam a 275 dos 278 municípios portugueses do continente, abarcando o lapso de tempo entre 2003 e 2017.

Os testes empíricos realizados revelam a existência de comportamentos oportunistas por parte dos Presidentes de Câmara relativamente à despesa municipal, especialmente às despesas de capital. Os resultados indicam a ocorrência de ciclos oportunistas em rubricas de despesa mais visíveis para o eleitorado, um comportamento consistente com a sinalização de competência ao eleitorado por parte do incumbente. Esta conclusão é consistente com o observado em estudos anteriores sobre ciclos político económicos municipais.

A introdução da limitação de mandatos no panorama autárquico veio reforçar a competitividade eleitoral e as contas públicas, pelo menos nos anos de maior rotatividade, reduzindo a observação de ciclos políticos económicos. Não foram identificados comportamentos oportunistas relativamente às rubricas de receita. Por fim, não foi identificado qualquer padrão ideológico na despesa pública, pelo que é possível concluir que a dicotomia esquerda/direita não aparenta ter influência na forma como são orçamentalmente geridos os municípios. Ao contrário das conclusões de estudos anteriores, ambos os lados do espectro ideológico são igualmente oportunistas.

JEL: D72

Palavras-chave: Ciclos político económicos, Finanças públicas, Governo local, Eleições, Portugal

ABSTRACT

This doctoral thesis assesses the existence of political economic cycles (PBC) in Portuguese municipalities. The behaviour of the different items of public expenditure is inquired throughout the terms of Mayors. Similarly, it is appraised how the limitation of municipal mandates affected local budgetary policy. To this end, an original database was created, specifically designed to respond to this research purpose. The data set used in the empirical work is based on financial information for 275 (out of 278) Portuguese continental municipalities from 2003 to 2017.

The study reveals the existence of opportunistic behaviour by Mayors seeking re-election regarding municipal expenditure, especially capital expenditure. The empirical results indicate the occurrence of opportunistic cycles in more visible items of expenditure for the electorate, a behaviour consistent with the incumbent's signalling of competence to the electorate. The introduction of limitation of mandates at the municipal level has strengthened electoral competitiveness and public accounts, at least in the electoral years in which the incumbent cannot run for office.

Regarding revenues, no opportunistic behaviours were identified. Finally, no ideological pattern emerges regarding municipal public spending, so we can say that the left / right dichotomy does not appear to have any influence on how municipalities are managed. Unlike previous studies, we conclude that both ends of the political spectrum are shown to be equally opportunistic.

JEL: D72

Keywords: Political business cycles, Public finance, Local governments, Elections, Portugal

Índice

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
ÍNDICE DE QUADROS	xi
ÍNDICE DE FIGURAS	xii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	xiii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	9
1.1. HISTÓRIA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: PIONEIROS E ESCOLAS ATUAIS	10
1.2. PRESSUPOSTOS, SUCESSOS E FRACASSOS	16
1.3. ELEITORES RACIONAIS E POLÍTICOS INFORMADOS	20
CAPÍTULO 2 – CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS E PODER LOCAL: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	25
2.1. PRIMÓRDIOS DA TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS (CPE).....	25
2.2. TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS	35
2.2.1. O MODELO OPORTUNISTA PROPOSTO POR NORDHAUS	35
2.3.2. O MODELO IDEOLÓGICO PROPOSTO POR HIBBS	41
2.2.3. EXPETATIVAS RACIONAIS ADAPTADAS AOS MODELOS ANTERIORES.....	44
2.2.4. MODELOS DE CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS MUNICIPAIS COM EXPETATIVAS RACIONAIS	51
CAPÍTULO 3 – A PESQUISA EMPÍRICA RECENTE SOBRE CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS: O NÍVEL NACIONAL E MUNICIPAL	55
3.1. CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS A NÍVEL NACIONAL	55
3.2. CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS A NÍVEL MUNICIPAL	63
3.3. CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES	69
3.4. MODELO TEÓRICO E CONCEPTUALIZAÇÃO	71
3.5. HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO	73
CAPÍTULO 4 – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL	77
4.1. RESENHA HISTÓRICA	77
4.2. CARACTERIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO MUNICIPAL	79
4.3. CARACTERIZAÇÃO DAS FINANÇAS LOCAIS PORTUGUESAS.....	82
4.3.1. PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS	84
4.3.2. FONTES DE RECEITA DAS AUTARQUIAS LOCAIS	86
4.3.3. REGRAS ORÇAMENTAIS	88

4.3.4. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	89
4.3.5. SISTEMA CONTABILÍSTICO E PRESTAÇÃO DE CONTAS	92
4.3.6. CONTROLO FINANCEIRO	95
CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA E FONTES	97
5.1. ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO	97
5.2. FONTES DE DADOS	101
5.3. ELEMENTOS DO MODELO DE ANÁLISE EMPÍRICA.....	102
5.3.1. VARIÁVEIS DEPENDENTES	103
5.3.2. VARIÁVEIS INDEPENDENTES	104
5.3.3. VARIÁVEIS MODERADORAS	109
CAPÍTULO 6 – CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS EM PORTUGAL: TESTE DOS MODELOS OPORTUNISTA E IDEOLÓGICO	113
6.1. A <i>PERFORMANCE</i> ELEITORAL DOS PRESIDENTES DE CÂMARA EM PORTUGAL, 2003-2017.....	114
6.2. ANÁLISE DA DESPESA TOTAL.....	120
6.3. ANÁLISE DA DESPESA DE CAPITAL	126
6.4. ANÁLISE DO SALDO ORÇAMENTAL	133
6.5. ANÁLISE DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO	136
6.6. ANÁLISE DO SALDO ORÇAMENTAL, DESPESA DE CAPITAL E INVESTIMENTO POR CICLO ELEITORAL	139
6.7. ANÁLISE DA RECEITA TOTAL	153
CONCLUSÃO	157
BIBLIOGRAFIA	171
SITOGRAFIA	181
FONTES	183

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1: Preferências dos partidos políticos em política económica.....	42
Quadro 2.2: Modelos oportunistas	49
Quadro 2.3: Modelos Partidários.....	50
Quadro 2.4: Modelo proposto por Rogoff e Sibert.....	52
Quadro 4.1: Receitas e despesas das autarquias locais.....	94
Quadro 5.1: Distribuição ideológica dos partidos políticos e coligações.....	106
Quadro 5.2: Municípios com executivos independentes por população.	108
Quadro 5.3: Resumo da estratégia de investigação	111
Quadro 6.1: Presidências de Câmara por partido político (2003-2017).....	115
Quadro 6.2: Presidências de Câmara conquistadas e conservadas por partido político	116
Quadro 6.3: Distribuição ideológica por região	119
Quadro 6.4: Indicadores financeiros per capita	120
Quadro 6.5: Teste t de student para a média da Despesa total entre anos eleitorais e não eleitorais ..	121
Quadro 6.6: Teste t de student para a média da Despesa total per capita entre anos eleitorais e não eleitorais	122
Quadro 6.7: Resultados Econométricos à Despesa total per capita.....	124
Quadro 6.8: Teste t de student para a média da Despesa Corrente per capita entre anos eleitorais e não eleitorais	128
Quadro 6.9: Teste t de student para a média da despesa de capital per capita entre anos eleitorais e não eleitorais	129
Quadro 6.10: Resultados Econométricos da análise à Despesa de capital per capita.....	129
Quadro 6.11: Resultados eleitorais de municípios oportunistas e os restantes	131
Quadro 6.12: Teste t de student para o saldo orçamental per capita para os anos eleitorais e não eleitorais	134
Quadro 6.13: Resultados Econométricos da análise ao Saldo orçamental per capita	134
Quadro 6.14: Volume das Despesas de investimento para o conjunto dos Municípios.....	137
Quadro 6.15: Teste t de student para a média da Despesa de Investimento per capita entre anos eleitorais e não eleitorais	137
Quadro 6.16: Resultados Econométricos da análise às Despesas de investimento per capita	138
Quadro 6.17: Estatística descritiva do mandato 2006-2009.....	142
Quadro 6.18: Saldo orçamental per capita para o mandato 2006-2009.....	143
Quadro 6.19: Despesa de capital per capita para o mandato 2006-2009.....	143
Quadro 6.20: Despesas de investimento per capita para o mandato 2006-2009	144
Quadro 6.21: Estatística descritiva do mandato 2010-2013	145
Quadro 6.22: Saldo orçamental per capita para o mandato 2010-2013.....	147
Quadro 6.23: Despesa de capital per capita para o mandato 2010-2013.....	147
Quadro 6.24: Despesas de investimento per capita para o mandato 2010-2013	148
Quadro 6.25: Estatística descritiva do mandato 2014-2017.....	150
Quadro 6.26: Saldo orçamental per capita para o mandato 2014-2017.....	150
Quadro 6.27: Despesa de capital per capita para o mandato 2014-2017.....	151
Quadro 6.28: Despesas de investimento per capita para o mandato 2014-2017	152
Quadro 6.29: Resultados Econométricos da análise às Receitas totais per capita.....	155
Quadro 6.30: Teste t de student para a média da Receita total per capita entre anos eleitorais e não eleitorais	156

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1: Modelo Hotelling-Downs	28
Figura 2.2: Modelo de Hotelling-Downs num sistema bipartidário.....	29
Figura 2.3: Curva de Phillips de curto prazo.....	37
Figura 2.4: Ciclo Político Económico de Nordhaus.....	38
Figura 2.5: Curva de Phillips com expetativas racionais (efeito não antecipado de um choque monetário)	46
Figura 2.6: Curva de Phillips com expetativas racionais (efeito antecipado de um choque monetário).....	47
Figura 6.1: Evolução Eleitoral dos 275 Municípios em estudo.....	118
Figura 6.2: Despesa total dos municípios portugueses.....	121
Figura 6.3: Diferenças na despesa total per capita entre municípios oportunistas e os restantes.....	125
Figura 6.4: Despesa corrente e despesa de capital	127
Figura 6.5: Diferenças na Despesa de capital per capita entre municípios oportunistas e os restantes.....	131
Figura 6.6: Diferenças no Saldo orçamental per capita entre municípios oportunistas e os restantes	135
Figura 6.7: Ciclos eleitorais do Saldo orçamental per capita	140
Figura 6.8: Mudança de Presidentes de Câmara em 2009.....	141
Figura 6.9: Mudança de Presidentes de Câmara em 2013.....	146
Figura 6.10: Mudança de Presidente de Câmara 2017	149
Figura 6.11: Receita total dos municípios portugueses	154

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AR - Assembleia da República

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CDS - Centro Democrático Social

CNE - Comissão Nacional de Eleições

CPE - Ciclos Político Económicos

CRP - Constituição da República Portuguesa

DGAL - Direção-Geral das Autarquias Locais

FAM - Fundo de Apoio Municipal

FBM - Fundo de Base Municipal

FCM - Fundo de Coesão Municipal

FE - Modelo de efeitos fixos

FEF - Fundo de Equilíbrio Municipal

FGM - Fundo Geral Municipal

FSM - Fundo Social Municipal

IGF - Inspeção-Geral de Finanças

INE - Instituto Nacional de Estatística

IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

LEO - Lei de Enquadramento Orçamental

LOPTdC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE - Orçamento de Estado

OLS - Modelo dos mínimos quadrados ordinários

PEC - Plano de Estabilidade e Crescimento

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública

PORDATA - Base de Dados de Portugal Contemporâneo

PPM - Partido Popular Monárquico

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

RE - Modelo de efeitos aleatórios

RFALEI - Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

RJAL - Regime Jurídico das Autarquias Locais

SYM-GMM - Método de Momentos Generalizado

TdC - Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO

A conexão entre a economia e a política tem vindo paulatinamente a afirmar-se como um objeto de estudo de grande relevância para os investigadores da economia e da ciência política. Com efeito, os trabalhos iniciais da ciência económica, até ao advento dos marginalistas¹, na segunda metade do século XIX, seriam melhor classificados como documentos de política económica. *A Riqueza das Nações* de Adam Smith (publicada pela primeira vez em 1776) é um exemplo desta simbiose inicial. A ambição explicativa destas obras iniciais era extremamente vasta e, com o avolumar das questões a responder por parte dos investigadores, esta abordagem generalista foi lentamente dando lugar à especialização. Até ao ponto em que a economia e a ciência política se estabelecem e permanecem como áreas de estudo autónomas com objetivos e metodologias próprias.

A simbiose entre economia e política está presente em muitas referências de ambas as áreas científicas, nos estudos mais estruturantes, assim como nos mais atuais. Por exemplo, Schumpeter (1942) investigou o efeito da dimensão económica na construção política e autores ligados à teoria da escolha pública, como Buchanan e Tullock (1962), aplicaram os conceitos da economia de mercado ao serviço das políticas públicas. Do lado da ciência política, destaca-se o trabalho pioneiro de Downs (1957) sobre a teoria económica da democracia e, mais recentemente, os trabalhos sobre voto económico (por exemplo: Lewis-Beck e Nadeau, 2011 e Dassonneville e Lewis-Beck 2017).

A teoria dos ciclos político económicos (CPE) espelha esta articulação entre ciência política e economia e é o objeto de estudo da presente tese de doutoramento. A teoria foi formalizada pela primeira vez por Nordhaus (1975), representando uma das principais e primordiais áreas de estudo partilhadas por ambas as disciplinas. A teoria dos CPE reporta à atuação de curto prazo do governo em período eleitoral (Drazen, 2000; Frey e Schneider, 1978). Assenta no pressuposto de que a gestão económica do governo possui pelo menos o potencial para conduzir uma estratégia de maximização de votos, pelo que os incumbentes tentam estimular a economia no período que antecede as eleições, no sentido de maximizar as suas

¹ A “revolução marginalista” surge na primeira metade da década de 1870, e baseia-se nas contribuições de Menger (1871), Jevons (1871) e Léon Walras (1874), centradas na ideia que o valor económico depende da utilidade marginal.

hipóteses de reeleição. Nos modelos iniciais de maximização de votos, a ideia seminal é o *output* eleitoral estar relacionado com a *performance* económica (Frey e Schneider, 1978).

A literatura relativa aos CPE tem procurado, sobretudo, analisar o impacto que as variáveis económicas têm nos resultados políticos. Primeiro, a um nível macroeconómico e, posteriormente, com recurso a variáveis de natureza mais orçamental. As duas principais teorias de CPE são a oportunista e a ideológica/partidária. A primeira foi proposta por Nordhaus (1975) e considera que os políticos indiferenciados entre si, apenas desejam manter o poder e, para tal, manipulam a economia de forma a que esta se apresente com os melhores indicadores possíveis aquando das eleições. Mais tarde, o modelo ideológico proposto por Hibbs (1977) assume que os políticos têm motivações ideológicas e que, uma vez eleitos, tentam levar a cabo uma política económica alinhada com as preferências do seu eleitorado.

Ambos os modelos sofreram alterações com a influência da teoria das expectativas racionais e deram origem a dois novos modelos. O modelo racional oportunista, proposto por Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988), que se baseia na sinalização de “competência”, beneficiando de informação assimétrica entre os eleitos e eleitores. E o modelo racional partidário (ou ideológico) avançado por Alesina (1987) e Alesina e Sachs (1988), suportado na relativa rigidez de preços, que não permite, mesmo com eleitores com expectativas racionais, que estes se adaptem com a velocidade necessária às surpresas eleitorais.

Com efeito, existe ampla literatura² sobre como as variações das grandes variáveis macroeconómicas (taxa de desemprego, taxa de inflação, crescimento do produto e mais recentemente, dívida pública) afetam as probabilidades eleitorais dos titulares de órgãos do governo central. De entre os estudos empíricos iniciais, sobretudo para os Estados Unidos, destacam-se Nordhaus (1975), Hibbs (1977), MacRae (1977), Frey e Schneider (1978), Tufte (1978). Para o modelo racional partidário, os trabalhos mais importantes têm como painel os países da OCDE, realizados por Alesina e Roubini (1992); Alesina e colegas (1997) e concluem pela existência dos mesmos. Alguns destes estudos incidem exclusivamente sobre países em vias de desenvolvimento (por exemplo: Schuknecht, 2000; Block, 2002 e Vergne, 2008). Outros estudos utilizam um painel de dados onde se incluem países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento (por exemplo: Shi *et al.*, 2002 e Brender e Drazen, 2004).

² Um dos exemplos mais recentes de revisão da literatura sobre CPE é o de Dubois (2016), que identificou cerca de 530 livros ou artigos sobre o tema. Drazen (2000) é também frequentemente citado. Os trabalhos assinalam, respetivamente, 40 e 25 anos sobre o artigo de Nordhaus (1975).

Nestes estudos, Portugal está decididamente sub-representado. Em certa medida, a ausência de estudos para o caso português deriva de condicionamentos subjacentes à própria história política recente do país – os modelos de CPE são maioritariamente aplicáveis a democracias desenvolvidas e estabelecidas³. Dado que as eleições durante o período do Estado Novo não eram competitivas, esses atos eleitorais não podem ser confrontados com a *performance* económica, como requer a análise dos CPE. Com o estabelecimento de uma democracia representativa, na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974, foi finalmente possível estudar o fenómeno dos CPE em Portugal. Nos estudos de CPE a nível nacional, Portugal aparece representado em conjunto com a Espanha e a Grécia, no subconjunto de democracias europeias que apenas se democratizaram em meados dos anos 70 (Potrafke, 2012).

De entre a pesquisa realizada sobre CPE tendo Portugal como estudo de caso é possível concluir pela prevalência dos mesmos. Por exemplo, os primeiros trabalhos empíricos realizados em Portugal sobre este tópico (Melo, 2000; Baleiras e Costa, 2004) concluíram que existe uma ligeira evidência de comportamentos oportunistas por parte dos incumbentes. Estes estudos apresentam, todavia, um painel reduzido - 24 e 30 municípios, respetivamente – o que torna difícil a extrapolação dos resultados para um conjunto maior de municípios. Mais tarde, Veiga e Veiga (2007a) analisaram o período de 1979-2001 para todos os municípios do Continente e concluíram pela existência de CPE a nível municipal. Este trabalho, ao analisar os 278 municípios do continente para um período de 23 anos pode ser considerado pioneiro (não no sentido de ser o primeiro, mas sim o primeiro com esta dimensão, ambição e resultados) no estudo de CPE municipais em Portugal. Os estudos subsequentes sobre os CPE a nível local realizados em outros países⁴, são frequentemente inspirados no modelo de CPE oportunistas sugerido por Veiga e Veiga (2007a). O trabalho destes autores conclui pela existência de CPE municipais, sobretudo nas rubricas de despesas de investimento, e sugere um pequeno efeito ideológico, com os Presidentes de Câmara de esquerda a gastarem mais em ano eleitoral que os de direita. A análise a que respeita este trabalho terminou, contudo, em 2001.

O tema voltaria a ser revisitado, para o período 1979-2005, por Aidt e colegas (2011), com uma nova metodologia que relaciona a margem da vitória eleitoral com o grau de oportunismo do incumbente. Os resultados empíricos deste estudo corroboram a hipótese

³ Este é o universo de estudos mais comum. Contudo, Wright (2011) estudou a aplicação de CPE a ditaduras. Sobre democracias recentes e países em vias de desenvolvimento aconselha-se o trabalho de Vergne (2008).

⁴ A título de exemplo, Sakurai e Menezes-Filho (2008), para os municípios brasileiros.

oportunista: quanto maior o nível de despesa em ano eleitoral, maior a margem de reeleição do incumbente. O relatório mais recente elaborado sobre estes temas, com especial relevo para os efeitos da limitação de mandatos autárquicos, é o de Veiga e colegas (2017). De notar, contudo, que embora este estudo forneça pistas relevantes sobre os CPE oportunistas municipais, não é em si mesmo um estudo sobre os mesmos. O seu foco é aferir os efeitos da limitação de mandatos, considerada uma “experiência natural”, pelo que o método utilizado é o da diferença das diferenças⁵ e não o de dados de painel comumente usado para tratar o tema.

Estes permanecem os estudos mais extensos realizados sobre CPE locais portugueses. Em virtude da rápida expansão da informação financeira disponível⁶ e da alteração legislativa no sentido da limitação de mandatos autárquicos em 2005⁷, necessitam de ser revisitados. À medida que a democracia portuguesa amadurece e os protagonistas autárquicos do passado dão lugar a novos intervenientes, também o quadro normativo se altera, no sentido de um maior controlo das finanças locais e uma maior rotatividade dos seus representantes políticos. Estamos perante a passagem de uma democracia emergente, para uma democracia estabelecida, seguindo a dicotomia proposta por Brender e Drazen (2004). É, por isso, importante neste momento voltar a testar a ideia da existência de CPE a nível local em Portugal, com base em dados atuais e compreendendo um novo contexto legal em termos de capacidade eleitoral dos incumbentes, pretendendo-se, desta forma, contribuir para superar a ambiguidade prevalecente na pesquisa anterior. A questão central da presente pesquisa é, por isso, averiguar a existência (ou não) de CPE nas eleições para a Câmara Municipal em Portugal continental⁸, para o período 2003-2017, e verificar a existência (ou não) de padrões de comportamento oportunista consistentes com os modelos teóricos descritos na literatura. Com esse intuito, analisa-se a relação entre a reeleição do Presidente de Câmara e as variáveis económicas ao nível municipal (despesa total, despesa de capital, despesa de investimento, saldo orçamental e receita total). Por outras palavras, visa-se aferir em que medida as opções orçamentais municipais são

⁵ Comparam-se diferenças nos valores antes e depois da ocorrência de um determinado evento (tratamento), para o grupo das unidades afetadas (tratados), relativamente ao grupo de controlo (não tratados).

⁶ Considerando apenas a Lei das Finanças Locais, a mesma foi substancialmente alterada em 2007, e de novo em 2013.

⁷ Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto.

⁸ Sem querer antecipar as escolhas metodológicas, que serão desenvolvidas em capítulo próprio, importa salientar que os seguintes municípios se encontram excluídos do estudo: Amadora, Setúbal e Tomar, diminuindo o conjunto dos municípios a analisar para 275.

influenciadas pela proximidade do ato eleitoral. Os executivos municipais são eleitos por um período de quatro anos e, embora não seja expectável uma linearidade absoluta na execução orçamental, o incumbente dispõe de meios para produzir uma política oportunista que maximize as suas possibilidades de reeleição. Ou seja, no exercício do seu mandato, tem condições para usar os instrumentos de gestão orçamental ao seu dispor de forma a sinalizar competência ao eleitorado em ano de eleições.

Dada a importância do estudo de CPE e verificando-se que a sua análise ao nível municipal é um fenómeno insuficientemente estudado em Portugal, dado que prevalecem lacunas relevantes, considera-se oportuno, quer em termos científicos, quer em termos sociais, investigar este fenómeno no contexto português. Em termos científicos, esta investigação visa ampliar o conhecimento sobre a matéria e contribuir ativamente para o desenvolvimento das políticas públicas municipais. Intenta-se contribuir para a criação de instrumentos que permitam uma maior racionalização do uso de fundos públicos ao nível local. Pretende-se ainda abrir caminho para estudos futuros, quer através de análises diferenciadas sobre os CPE municipais, quer contemplando trabalhos mais alargados sobre a matéria. Em termos sociais, o estudo procura obter informações úteis para os municípios analisados, além da relevância que o mesmo possa ter para os eleitores e demais instituições interessadas no fenómeno do oportunismo eleitoral municipal.

Elencam-se agora os objetivos da investigação que visam, de modo geral, averiguar empiricamente se o comportamento dos Presidentes de Câmara em matéria de finanças municipais evidencia variações oportunistas ao longo do período em estudo (2003-2017):

- i. Avaliar se, e em que medida, têm ocorrido CPE (oportunistas e ideológicos) nas Câmaras Municipais em Portugal.*
- ii. Averiguar de que forma os Presidentes de Câmara conduzem uma política orçamental oportunista ao nível do aumento de despesa ou redução de receita em ano eleitoral.*
- iii. Explorar de que forma a lei de limitação de mandatos contribuiu para uma política orçamental oportunista ao nível do aumento de despesa ou redução de receita em ano eleitoral.*
- iv. Identificar a existência de diferenças partidárias nas opções de política orçamental dos Presidentes de Câmara em ano eleitoral; isto é, se os Presidentes de Câmara de direita são menos oportunistas que os de esquerda ou vice-versa.*

O presente estudo pretende, em grande medida, dar continuidade ao de Aidt e colegas (2011), utilizando a metodologia proposta por Veiga e Veiga (2007b) e beneficiando dos contributos de Veiga e colegas (2017) sobre os efeitos da limitação de mandatos. Tal não implica perda de originalidade da pesquisa ou que a mesma se cinja a mera atualização de dados, dado que nenhum estudo prévio cruzou ainda estes propósitos: trabalhar dados atualizados sobre o caso português, com suporte na referida metodologia, e compreendendo uma nova realidade contextual promovida pela lei de limitação de mandatos. Com efeito, será utilizado um conjunto extenso de dados financeiros sobre despesas, receitas e saldos dos municípios portugueses ainda inexplorado, referente a Portugal continental. O alinhamento metodológico da pesquisa resulta da inspiração nos trabalhos de Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988), sendo o enquadramento conceptual alinhado com os modelos racionais oportunistas aí descritos. Enquanto o trabalho de Aidt e colegas (2011), se refere aos primeiros 30 anos da experiência democrática local, sendo os autores claramente influenciados pelo que consideram ser CPE em novas democracias, o presente trabalho explora os últimos 15 anos, período que os autores classificariam já como uma democracia estabelecida. A diferença não é despreciable, dado que outros autores, como Brender e Drazen (2004) concluem que o eleitorado demonstra preferências radicalmente opostas à medida que os anos em democracia se acumulam⁹. O caso português é especialmente interessante uma vez que a lei de limitação de mandatos autárquicos é promulgada próximo do início do período em análise e produz os seus primeiros efeitos sensivelmente a meio. Isto é, existe toda uma expectativa por parte dos eleitos e eleitores que algo forçosamente mudará na eleição de 2013 e que, para muitos Presidentes de Câmara, o mandato iniciado em 2009 será o último.

No que respeita ao lapso temporal da pesquisa, o mesmo atendeu a algumas razões e condicionamentos. O conjunto de dados explorado por Veiga e Veiga (2007b) termina com a eleição autárquica de 2001, sendo que não existe investigação relevante sobre CPE em data posterior. Considerando que as notas e moedas de euro entraram em circulação em 1 de janeiro de 2002 e que a primeira eleição autárquica no novo quadro económico se realizaria em 2005, optou-se por iniciar a série de análise no ano de 2003. Esta opção serve dois propósitos: permite

⁹ Os autores consideram que quando a democracia é jovem, o eleitorado tende a recompensar práticas oportunistas por parte dos incumbentes, reelegendo-os. À medida que os ciclos eleitorais se vão repetindo, os eleitores tendem a ficar mais desconfiados desse tipo de comportamento e invertem o seu sentido de voto.

harmonizar os dados financeiros num quadro de referência monetária supranacional estável¹⁰ e possibilita a inclusão da eleição de 2005 no período a ser estudado, aumentando o número de atos eleitorais para quatro. A data de término da presente pesquisa são as eleições de 2017, as mais recentes a esta data.

Em termos de estrutura, a presente tese encontra-se dividida em sete capítulos, sendo, genericamente, o capítulo 1 referente à teoria da escolha pública, os capítulos 2, 3 e 4 respeitantes à revisão da literatura sobre CPE e à apresentação da organização do poder local em Portugal. Os capítulos 5 e 6 debruçam-se sobre a análise empírica, sendo o capítulo 7 reportado às conclusões finais sobre o trabalho desenvolvido. Em específico, o primeiro capítulo introduz o leitor à teoria da escolha pública, apresentando gradualmente os princípios e métodos associados a esta corrente de pensamento. São revistos os autores mais importantes e as escolas em que esta abordagem se ramificou. Pretende dar uma visão mais abrangente de onde a teoria dos CPE surge e qual a sua genealogia teórica. No segundo capítulo, com o título “Ciclos político económicos e poder local: enquadramento teórico e conceptual”, cujo intuito é a discussão teórica de enquadramento à presente tese, será apresentada a evolução dos estudos sobre CPE. O propósito é familiarizar o leitor com a teoria dos CPE, expondo de forma cronológica o avanço da pesquisa sobre o tópico e os principais autores. Serão apresentados os modelos ideológico e partidário/ideológico, bem como os principais resultados empíricos observados, quer ao nível central, quer ao nível local. O terceiro capítulo, denominado “Revisão da pesquisa empírica recente sobre ciclos político económicos: o nível nacional e municipal”, versa sobre os resultados empíricos obtidos pelos investigadores anteriores, quer a nível central, como municipal. O quarto capítulo, designado “Estrutura e funcionamento do sistema político municipal”, expõe a estrutura político-administrativa do poder local em Portugal. Caracteriza as finanças locais e estabelece os pressupostos base para a aplicação dos modelos supracitados: harmonização contabilística, semelhança de instrumentos de gestão, instituições análogas e calendário eleitoral idêntico e exogenamente determinado. O quinto capítulo, denominado “Metodologia e fontes”, descreve os conceitos-chave utilizados na presente investigação. Apresentam-se os dados e fontes que serviram de base à investigação. Serão esclarecidos os métodos e técnicas de investigação empregues e efetuada a justificação das opções metodológicas tomadas na presente investigação. No sexto capítulo, “Ciclos político

¹⁰ Um dos pressupostos do trabalho inicial de Nordhaus (1975) é que CPE ocorrem com a concordância do Banco Central através de um processo de expansão monetária. Num contexto de oferta de moeda exógena, os CPE apenas podem ocorrer através de instrumentos de política económica orçamental.

económicos nas Câmaras Municipais em Portugal: teste dos modelos oportunista e ideológico”, são expostos os resultados alcançados pela investigação utilizando os métodos elencados no capítulo anterior. E finalmente, no sétimo e último capítulo, “Discussão e Análise Crítica” são apresentadas as principais conclusões do estudo, algumas limitações do mesmo e sugestões para futuras investigações.

Passa-se de imediato ao capítulo 1, que explora as bases teóricas de enquadramento da presente investigação.

CAPÍTULO 1 – TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A utilização de métodos económicos de investigação aplicados ao estudo de fenómenos políticos em democracias liberais define-se por escolha pública (Dunleavy, 2016). O mesmo autor considera que esta abordagem também pode ser designada de política económica (uma vez que combina as disciplinas de ciência política e economia), ou escolha racional (derivado do pressuposto que os agentes são racionais). Embora em termos estritos as diferentes designações não sejam consideradas sinónimos, foram sendo alteradas à medida da evolução da disciplina e não representam mudanças significativas de paradigma, constituindo apenas diversas aproximações à mesma realidade.

A escolha pública pode, segundo Dunleavy (2016), dividir-se numa aplicação mais focada no referencial teórico, em que o enfoque reside sobretudo na modelação do comportamento dos agentes, seguindo modelos semelhantes à economia, ou no que se pode designar por escolha pública institucional. Enquanto que a primeira tem apenas uma conexão marginal aos problemas de ciência política, a segunda abordagem teve um impacto muito mais significativo. Com efeito, autores como Downs (1957), Niskanen (1971) ou Olson (1965) derivaram as suas conclusões através de modelos relativamente simples e estas oferecem um detalhe e poder explicativo significativo para a maioria dos processos políticos das democracias liberais.

A teoria da escolha pública representa uma rotura em termos metodológicos com as abordagens anteriores de política económica. A explicação do comportamento político por parte dos investigadores económicos era frequentemente omissa – o seu foco era aferir das implicações desse comportamento na sua área de pesquisa, a economia¹¹. A decisão política era entendida como submetida ao interesse geral, o qual, por sua vez, dependia do que decorre da lógica económica do problema em análise, isto é: bastaria determinar o ponto de equilíbrio (do mercado) que maximizaria os benefícios e minimizaria os prejuízos para a sociedade como um todo. A teoria da escolha pública vem alterar este paradigma, ao fazer equivaler a decisão pública à decisão privada. Substitui uma visão altruísta das decisões políticas, por uma visão

¹¹ Por exemplo, a teoria da regulação, antes do trabalho de Stigler (1971), pressupunha que a regulação era imposta a determinado setor ou indústria tendo como objetivo (e motivação principal) o benefício de toda (ou pelo menos uma grande parcela) da sociedade.

egoísta¹². Esta alteração tem implicações profundas para o estudo das políticas públicas: onde antes existia confiança, passa a existir desconfiança; no lugar de árbitros imparciais, temos agentes comprometidos com determinado resultado; quando se pedia mais intervenção estatal, reclama-se agora a sua redução.

Em suma, estamos perante um paradigma que propõe que as escolhas de política económica pública sejam avaliadas sob o foco do interesse privado dos decisores políticos. A teoria da escolha pública oferece, por isso, a malha teórica em que se ancora a presente tese, e é, por essa razão, o foco do presente capítulo.

Apresenta-se em seguida, no âmbito deste capítulo, uma sistematização da história da teoria da escolha pública. Segue-se um subcapítulo que procede ao levantamento na literatura dos pressupostos, fracassos e sucessos inerentes a esta teoria, apresentando-se depois a estrutura conceptual do “mercado” eleitoral e o comportamento dos seus intervenientes.

1.1. HISTÓRIA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: PIONEIROS E ESCOLAS ATUAIS

Os primeiros trabalhos que podem ser considerados como pertencendo ao corpo teórico do que viria a ser designado como teoria da escolha pública foram elaborados por dois matemáticos franceses no fim do séc. XVIII, Borda e Condorcet. Estes trabalharam sobre métodos de votação, conceberam propostas de métodos e exploraram as suas consequências em termos de resultados eleitorais, tendo a sua pesquisa contribuído para a afirmação da teoria da escolha pública.

Borda demonstrou que para eleições com mais de dois candidatos, o candidato que obtém mais votos pode não ser aquele que o conjunto dos eleitores deseja eleger. Em 1770, Borda apresentou um exemplo em que 21 eleitores escolhiam entre três candidatos. Hierarquizou as preferências de cada eleitor em 3 níveis: Favorito, segunda escolha e última escolha. Concluiu que era possível eleger um candidato que a maioria dos eleitores colocava em último lugar, desde que os votos dos outros dois estivessem suficientemente divididos¹³.

¹² No sentido de utilitário de maximização de benefícios individuais (ou do grupo a que pertence o decisor).

¹³ A eleição de um perdedor de Condorcet - um candidato que perde em eleições bilaterais com todos os outros.

No exemplo de Borda, numa eleição entre o candidato A e o candidato B, o primeiro perdia as eleições, perdê-las-ia de novo em confronto direto com o candidato C, mas ganhá-las-ia se as disputasse contra os dois em simultâneo. Para resolver este problema, Borda propôs um sistema que veio a ser chamado contagem de Borda. Este sistema dava a cada eleitor a possibilidade de atribuir uma pontuação a cada candidato. Havendo três, cada eleitor daria dois pontos ao candidato que preferisse, um ponto ao da sua segunda preferência e zero ao terceiro. Os pontos seriam depois somados e a escolha recairia sobre o candidato mais votado.

O método proposto por Borda é limitado por dois pressupostos. O primeiro é a linearidade das preferências, isto é, o método dá sempre a mesma diferença de pontuação entre candidatos (no exemplo, um voto), quando o eleitor pode ter simpatias ou antipatias mais vincadas. O segundo é que as preferências são transitivas, isto é, se o eleitor prefere o candidato A ao candidato B, e o candidato B ao candidato C, prefere necessariamente o candidato A ao candidato C. Em termos individuais é desejável que assim seja, mas quando consideramos o conjunto dos eleitores, A pode ser preferível a B que é preferível a C, mas C pode ser preferível a A e, nesse caso, não existe ponto de equilíbrio nesta eleição, dado que a transitoriedade em preferências agregadas não pode ser garantida.

Condorcet resolve este dilema apresentando um sistema eleitoral baseado em comparações dois a dois, que assenta no chamado critério do vencedor de Condorcet, isto é, se existir um candidato que derrote todos os outros em comparações dois a dois então esse deve ser declarado o vencedor.

Apesar de os matemáticos se continuarem a debruçar sobre os problemas do voto e dos sistemas eleitorais, existiu um longo hiato até à segunda metade do séc. XX, em que estas questões são revisitadas por Black (1948a,1948b), de uma forma contemporânea, ao analisar decisões tomadas por votação em grupos reduzidos, tipicamente comités.

Ainda entre os precursores, há que destacar o trabalho de Downs (1957), Hotelling (1929) e Schumpeter (1942), cujos contributos em matéria de teoria espacial do voto e voto económico serão analisados em maior detalhe no próximo capítulo, dado que são sobretudo precursores da teoria dos ciclos político económicos.

A afirmação do campo de estudo que consideramos como pertencendo à escolha pública começa verdadeiramente depois da segunda guerra mundial com o trabalho de três economistas: Black (1948a,1948b), Buchanan (1949) e Arrow (1950). Dada a proximidade e interdependência dos seus contributos têm de ser considerados em conjunto os fundadores da

disciplina. Black, ao estudar as votações dentro de grupos, sugere que uma das maneiras de superar a existência de maiorias cíclicas é o uso do que viria a ser designado por teorema do eleitor mediano. Este teorema estabelece que numa votação sobre um único assunto, a proposta que ganha é a que tiver o apoio do votante mediano, o qual é sempre um vencedor de Condorcet (uma vez que representa a proposta que, em comparação com as demais, tem mais votos em comparações bilaterais).

Buchanan (1949), explora a organização das finanças públicas. Observou que a justificção para as despesas dependia de uma visão orgânica do Estado e a justificção para as receitas públicas derivava de visão individualista. Ou seja, as despesas do estado devem ser alocadas de forma a beneficiar a sociedade considerada como um todo, maximizando a utilidade de alocação de recursos, enquanto que a receita fiscal, depende do conjunto dos contribuintes considerados individualmente, maximizando a capacidade contributiva de cada um para o orçamento estatal.

Arrow (1950) foi o primeiro a demonstrar, através do teorema de impossibilidade de Arrow, que não existe nenhuma regra de escolha coletiva que satisfaça os cinco axiomas propostos pelo autor:

- os eleitores podem ordenar as propostas segundo qualquer critério;
- não existe um ditador;
- o resultado da escolha deve depender de alternativas irrelevantes;
- se todos preferem uma dada proposta, então essa deve ser a escolha coletiva;
- a escolha coletiva deve ser transitiva.

Dito de outra forma, não existem sistemas de escolha coletiva completamente justos¹⁴.

Na sequência do trabalho anterior, Riker (1962) concebe a teoria de que os diversos candidatos a uma dada eleição devem maximizar as suas hipóteses de vitória, mas apenas até ao momento em que fazem parte de uma coligação vencedora. Ou seja, um político racional tentará formar uma coligação tão pequena quanto possível, desde que vitoriosa. O autor parte de dois pressupostos iniciais: decisões são tomadas por maioria e a política é um jogo de soma nula. Considerando que todas as decisões de alocação de recursos são escolhas eficientes de Pareto, e que aos políticos apenas compete a decisão entre alternativas diferentes, mas

¹⁴ Nas palavras do autor: “*Most systems are not going to work badly all of the time. All I proved is that all can work badly at times.*”

igualmente eficientes, conclui-se que a coligação vencedora deve esforçar-se por conseguir que a coligação perdedora seja tão grande quanto possível.

Olson (1965) é o primeiro a desafiar a premissa de que o que a democracia mais tem a temer são as ditaduras da maioria. Segundo ele, membros de grandes grupos não agem de acordo com um interesse comum, a menos que sejam motivados por ganho pessoal. Minorias ativas, que podem extrair para si benefícios pessoais, têm maior capacidade de organização e mobilização que grandes grupos. Logo, dificilmente a ditadura da maioria poderá ser uma consequência da democracia, uma vez que se torna progressivamente mais difícil beneficiar os membros de uma dada maioria à medida que ela se expande.

Conjugando as premissas dos dois trabalhos anteriores, chegamos a uma das questões essenciais da teoria da escolha pública. Grupos minoritários, com interesses particulares, podem coligar-se para capturar o Estado e distribuir benefícios aos seus membros, a expensas da maioria da sociedade.

O trabalho de Niskanen (1971), estabelece que os burocratas (e como veremos adiante, os políticos) estão interessados em maximizar benefícios para si próprios. Contudo, ao contrário dos empresários no setor privado, os burocratas não têm nenhum incentivo para maximizar os lucros mantendo os custos baixos. Em vez disso, são motivados a maximizar os seus próprios salários, os seus privilégios no cargo, a reputação pública, poder, etc. Estes dependem em grande medida do orçamento à disposição do burocrata, pelo que o interesse do mesmo é sempre a expansão das suas disponibilidades orçamentais. Este trabalho sugere que pode existir uma confluência de interesses entre os políticos eleitos e a burocracia governamental no sentido de uma maior (e ineficiente) expansão da despesa orçamental.

Uma conexão interessante dos trabalhos anteriores é o seguinte exemplo de política norte-americana: Um determinado Comité do Congresso (por exemplo: Agricultura) tende a atrair os congressistas que representam o grupo cujos interesses privados são mais significativos na área (neste caso, grandes agricultores). Estes congressistas têm um forte incentivo para apoiar a concessão de subsídios cada vez maiores (e dotações maiores para o Departamento de Agricultura), que agradarão à sua base de apoio (especialmente aqueles que contribuíram com generosas quantias para as suas campanhas). Os congressistas de Estados com pouca expressão agrícola têm pouco interesse em fazer parte do Comité de Agricultura, que se torna mais um mecanismo para promover os interesses de um pequeno grupo de grandes agricultores à custa do resto dos cidadãos. A prática de *logrolling*, pela qual representantes de grupos com alto

interesse por habitação pública e baixo interesse em subsídios agrícolas trocam votos com representantes de grupos com alto interesse por subsídios agrícolas e um baixo interesse em habitação pública, agrava o resultado final. Aqui temos um exemplo de como um pequeno grupo de políticos consegue capturar uma política pública para benefício próprio, dos seus patrocinadores empresariais e dos burocratas afetos ao Departamento de Agricultura.

Este exemplo é importante também por outro aspeto importante quando analisamos a teoria da escolha pública: a política norte-americana é muito mais permeável ao tipo de análise da escolha pública que a europeia. Kurrild-Klitgaard (2018) ao comparar a produção académica sobre estes assuntos em ambos os lados do Atlântico, evidenciou diferenças significativas, as quais já haviam sido identificadas por Nannestad (1993). Enquanto no continente americano a visão da teoria da escolha pública se encontra muito difundida e é (pelo menos para investigadores oriundos da área de economia) uma das escolhas principais de paradigma ao analisar questões de ciência política, na Europa, o alcance desta abordagem foi muito mais limitado. Certamente que dimensões mais analíticas de avaliação de políticas públicas na Europa beneficiaram com a introdução de modelos baseados em escolha racional, mas não houve um esforço concertado no sentido de definir e promover uma escola, como no caso americano.

Nos EUA, a teoria da escolha pública divide-se entre três escolas principais. A “Escola de Rochester”, impulsionada por William Riker, é metodologicamente muito próxima da teoria da escolha racional, com o recurso a modelos matemáticos de escolha coletiva. A “Escola de Chicago” tem uma visão relativamente benigna da concessão de bens políticos através de um mercado político. Por último, a “Escola da Virgínia” tem uma visão mais pessimista que as anteriores, considerando que a competição pela generosidade do governo prejudica o bem-estar social. Estas escolas são em seguida melhor apresentadas.

A Escola de Rochester foi a pioneira em apresentar a teoria da escolha pública como o paradigma principal das políticas públicas. O trabalho de Riker e Ordeshook (1968), em que procedem a uma das primeiras aplicações da teoria espacial do voto, exemplifica como se pode calcular a utilidade individual do voto, tendo concluído que o comportamento dos eleitores é consequente com a escolha calculada e racional de cada um deles. Este é um exemplo emblemático do foco desta escola na aplicação empírica dos pressupostos da teoria da escolha pública às questões relacionadas com eleições, estratégias partidárias, formação de coligações

e comportamento de grupos de interesse¹⁵. De todas as escolas, é a tendencialmente menos normativa na sua abordagem.

A Escola de Chicago foi impulsionada por Stigler nos anos 70 e procurou fazer a síntese entre a teoria da escolha pública e a teoria de preços neoclássica¹⁶. Nesta versão da teoria da escolha pública, os “mercados” públicos são entendidos como idênticos aos mercados privados, o que na teoria microeconómica neoclássica significa que não podem existir desequilíbrios de longo prazo (por exemplo, a captura de rendas por parte de uma dada firma). Em equilíbrio, um determinado agente político só pode aumentar a sua utilidade à custa dos restantes. Assim, os políticos são compreendidos como árbitros. O que constrange a sua ação é a escassez de recursos e não a preferência ideológica ou outra. Becker (1983) argumenta que os custos sociais¹⁷ serão minimizados por dois motivos: Primeiro, como a utilidade dos bens públicos aumenta a uma taxa decrescente, os grupos vencedores têm cada vez menos incentivo para capturar rendas, enquanto os grupos perdedores se tornam cada vez mais incentivados a fazer *lobby* por uma reversão das decisões políticas. Adicionalmente, os grupos perdedores tentarão sofrer a menor perda de utilidade possível, pelo que o resultado será uma redução ao mínimo dos custos sociais.

Visão oposta têm os membros da “Escola da Virgínia”, os quais argumentam que, devido à sua natureza política, o benefício de rendas é altamente ineficiente e as mesmas são geralmente muito concentradas, enquanto que o custo é difuso. Isto permite aos beneficiários privados das rendas explorarem os mecanismos de decisão política em seu proveito. Esta escola segue os pressupostos da escola de Chicago, integrando o sistema de preços neoclássicos na análise da ação governativa. Contudo, existe uma importante diferença: para a “Escola da Virgínia”, os políticos têm muito mais discricionariedade na sua ação e os mercados não se equilibram rápida e eficazmente. Para esta escola, só regras constitucionais podem produzir resultados duradouros na redução de fenómenos de captura do Estado por interesses privados.

¹⁵ Uma lista não exaustiva dos autores conotados com esta escola: Riker, Ordeshook, Brams, Enelow, Hinich, Munger, Fiorina, Ferejohn, Shepsle, Weingast e Romer.

¹⁶ A teoria de preços neoclássica é um dos constituintes principais da síntese neoclássica em Economia (microeconomia) e baseia-se em três axiomas principais: i) os agentes têm expectativas racionais em relação aos resultados da troca; ii) os agentes são maximizadores de utilidade; iii) os agentes agem livremente no mercado e dispõem de informação relevante.

¹⁷ O custo social é definido na economia neoclássica como a soma dos custos privados resultantes de uma transação e dos custos dessa mesma transação suportados pelos consumidores numa base de não-compensação.

Dada esta sua convicção, não constitui surpresa que esta Escola seja, de entre todas, a que tem uma visão mais normativa da teoria da escolha pública.

1.2. PRESSUPOSTOS, SUCESSOS E FRACASSOS

A teoria da escolha pública tem um conjunto reduzido de pressupostos, os quais derivam de uma preposição inicial - os agentes são racionais e isso, segundo Dunleavy (2016), pressupõe que o seu comportamento assume as seguintes características:

- Os agentes têm um conjunto de preferências, facilmente identificáveis e comparáveis;
- As preferências são transientes e logicamente consistentes;
- Os agentes agem sempre como maximizadores de benefícios e minimizadores de riscos, ou seja, agem racionalmente no sentido de otimizar as suas escolhas;
- Os agentes são egoístas, no sentido que buscam maximizar o seu bem-estar e o dos seus próximos.

Estes princípios derivam dos modelos de agentes racionais da economia e são relativamente incontroversos. Não se trata aqui de um juízo de valor sobre os indivíduos, mas sim de uma forma de otimizar escolhas e com isso conseguir estabelecer pontos de equilíbrio nos modelos. A premissa de racionalidade não deve ser confundida com a de onisciência – os agentes cometem erros, quer sejam derivados de informação defeituosa, quer de preferências desajustadas às suas necessidades. O que podemos dizer acerca do comportamento dos agentes é que, dado um determinado conjunto de possibilidades de escolha e informação, os mesmos escolherão aquela que maximiza o seu bem-estar.

As premissas da maior parte dos modelos de escolha pública são extremamente restritivas¹⁸. Pretende-se balizar o modelo para que tenha o menor ruído possível, de forma a

¹⁸ Para uma explicação mais detalhada, consultar Mueller (2003).

identificar claramente os nexos de causalidade entre as variáveis. Assim, podemos resumir que, do lado da procura, temos idealmente:

- Informação perfeita (geralmente definida como o agente tendo acesso a toda a informação pública sobre o assunto);
- As preferências individuais são definidas exogenamente e não sofrem alterações com o processo político (mais uma vez, existem diversos graus de adaptabilidade, consoante o modelo, mas as preferências iniciais são definidas de forma exógena).

Do lado da oferta:

- As entidades coletivas são examinadas como se de uma única entidade se tratasse (por exemplo, os partidos são definidos como entidades únicas para efeito de análise);
- Os decisores políticos são modelados de forma a apenas disporem de uma forma de maximização do seu resultado (de outra forma, a generalidade dos modelos colapsaria, dado não se conseguirem estabelecer correlações de causalidade).

Em economia, este conjunto de pressupostos não causa estranheza de maior, dado que os fundamentos dessa ciência pretendem sobretudo estabelecer condições de maximização de resultados para os intervenientes em mercados facilmente mensuráveis. Mas quando os mesmos são aplicados aos problemas da ciência política (frequentemente de uma natureza mais difusa em relação aos custos e benefícios), assistimos a um aumento significativo da controvérsia sobre os mesmos. Não obstante, a assunção sobre a existência de agentes racionais em modelos nos quais o comportamento dos mesmos pode ser otimizado, constitui uma vantagem evidente da teoria da escolha pública.

A avaliação do sucesso das contribuições da teoria da escolha pública para a análise das políticas públicas permanece um tópico de debate. A visão mais otimista da teoria da escolha pública, estabelece que a adoção dos pressupostos acima descritos representa um dos maiores avanços no estudo de políticas públicas (Riker 1988, 1990). Esta visão é contrariada, entre outros, por Green e Shapiro (1994) que, não negando o impacto e a influência da teoria da escolha racional na ciência política, sublinham que as contradições internas desta mesma teoria

a afastam de uma posição hegemónica. De acordo com estes autores, desde a introdução deste paradigma na ciência política, têm existido duas forças simultâneas e contraditórias: uma visão interdisciplinar e universalista, que visa unificar todas as explicações para os fenómenos políticos e uma tendência mais “paroquial” que visa interpretar todos os fenómenos políticos sob o foco da microeconomia. Os autores dão voz, ao longo do texto, a uma crítica que será repetida frequentemente acerca da teoria da escolha racional e que vale a pena assinalar aqui – a de que existe um esforço ativo por parte da escolha racional para colonizar outras áreas das ciências sociais e formatar as mesmas aos métodos e modelos da microeconomia.

Archer e Tritter (2001) ao analisarem esta crítica, no caso da sociologia, concluíram que o risco não existe. A teoria da escolha racional é um instrumento útil em termos práticos e que sensibiliza os investigadores para a importância da racionalidade dos agentes em contextos institucionais. Discordam que a teoria da escolha racional seja indispensável no estabelecimento de um quadro normativo teórico único que abarque todas as ciências sociais.

É mais útil avaliar o sucesso da teoria da escolha pública se distinguirmos entre as perspetivas normativas e positivas da mesma. De uma forma muito simplista podemos separar as duas visões da seguinte forma: uma teoria positiva tenta explicar o fenómeno sem juízos de valor apriorísticos, retratando a realidade como é. Uma teoria normativa explica o mesmo fenómeno, partindo de um dado sistema de valores e avalia a realidade como deveria ser. Sobretudo em políticas públicas, a distinção não é fácil, dado existir uma conexão relevante entre o resultado da análise e o objetivo último da política pública em causa.

O fator distintivo da aplicação da teoria da escolha pública, é o pressuposto de que os indivíduos são racionais e desejam sobretudo maximizar o seu bem-estar. Qualquer que seja a definição de racionalidade aplicável a determinado modelo¹⁹, o quadro normativo teórico que o sustenta tem de ser baseado num conjunto limitado de pressupostos balizados pelo interesse próprio dos agentes em ação. Assim, as vertentes mais normativas da teoria da escolha pública seguem disposições semelhantes às propostas por Buchanan (1987)²⁰ e são sobretudo trabalhos na área da Economia Constitucional, cujo foco são as regras iniciais do jogo democrático, expressas na Constituição.

Por outro lado, a aplicação da teoria da escolha pública na sua versão positiva, isto é, na aplicabilidade dos pressupostos e métodos acima descritos como meio de atingir a explicação

¹⁹ Para mais sobre este tema consultar Chong (2013), *Degrees of Rationality in Politics*.

²⁰ Individualismo metodológico, agentes racionais e competição política definida como “mercado”.

dos fenómenos de políticas públicas, tem sido frequentemente usado, com diversos graus de sucesso. O tema do presente trabalho, o estudo de ciclos político económicos, tem sido uma das áreas de excelência da aplicação positiva da teoria da escolha pública. Os resultados empíricos dos diversos estudos sobre ciclos político económicos têm sido mistos, mas, em termos conceituais, não existem dúvidas que a abordagem da escola da escolha racional na análise deste fenómeno é muito generalizada.

Os fracassos da teoria da escolha pública são muito mais evidentes na abordagem positivista, uma vez que se trata de fracassos em explicar corretamente o comportamento observado (Mueller, 1997). A falha de um modelo específico em explicar certos factos deriva de uma suposição errónea sobre o comportamento dos indivíduos ou sobre as limitações desse comportamento. Os modelos de escolha pública são construídos sobre alguns pressupostos simples, que não poderiam abarcar a totalidade do comportamento humano. À semelhança dos modelos usados em economia, privilegiam-se um conjunto limitado de pressupostos lógicos que permitam a formalização matemática da questão a otimizar.

Independentemente dos sucessos e fracassos da teoria da escolha pública, a força do seu impacto na análise de políticas públicas é indelével e duradoura. Antes do aparecimento da teoria da escolha pública, um economista abordaria a análise das políticas públicas com o seguinte raciocínio: os mercados são eficientes e atingem ótimos de Pareto, quando a concorrência perfeita prevalece. Um ótimo de Pareto representa o ponto ótimo em que não se pode beneficiar um dos elementos do sistema sem prejudicar outro; dito de outra forma, todos os ganhos de transação já ocorreram. Os ótimos de Pareto podem ser impedidos por diversas falhas de mercado, assim, compete ao governo corrigir falhas de mercado e maximizar o bem-estar social. Esta visão pigouviana²¹ do governo perdeu-se para sempre, além de contar com falhas de mercado, o investigador tem de contar com falhas de governo. A teoria da escolha pública pressupõe que os políticos querem ganhar eleições e para atingir o seu objetivo propõem medidas que creem maximizar as suas hipóteses de eleição.

É no seguimento deste raciocínio, que surge a teoria dos ciclos político económicos, desenvolvida em primeiro lugar por Nordhaus (1975), a qual incorpora todos estes contributos e é simultaneamente positiva, normativa e constitucional. É uma teoria positiva quando avalia, de forma desapaixonada o processo político e as suas conexões com o processo orçamental,

²¹ Baseada no trabalho de Arthur Cecil Pigou (1877–1959) sobre externalidades. O Estado deveria taxar as externalidades negativas e subsidiar as externalidades positivas, corrigindo as falhas de mercado.

validando a existência (ou não) de ciclos económicos criados artificialmente por políticos em busca da reeleição. Tem valores normativos, uma vez que valoriza negativamente esses comportamentos, dado que os mesmos são economicamente ineficientes e prejudicam o bem-estar geral em benefício de um reduzido número de indivíduos. Finalmente, é constitucional ao propor regras eleitorais que minimizem ou eliminem os efeitos da prossecução de políticas oportunistas por parte dos governantes. A presente pesquisa tem apenas um âmbito positivo, ou seja, apenas se pretende avaliar a existência de ciclos para os municípios portugueses no período definido. Não são elaboradas considerações normativas sobre a legitimidade da atuação dos autarcas.

1.3. ELEITORES RACIONAIS E POLÍTICOS INFORMADOS

Tendo-se definido a competição eleitoral como um mercado à luz da teoria da escolha pública, neste subcapítulo elabora-se um pouco mais sobre a sua natureza. Definem-se as características e os comportamentos (esperados) dos agentes, bem como as conexões com a teoria de CPE.

Os mercados são o ponto de encontro entre consumidores (que desejam adquirir um determinado produto) e produtores (que o fornecem). Num sistema concorrencial, as quantidades e preços são definidos através dos diversos pontos de equilíbrio que se podem encontrar nesta confluência de interesses. Nem todos os mercados são concorrenciais e mesmo os que o são, não o são todos da mesma forma. Existem mercados de concorrência perfeita, concorrência monopolística, oligopólios e monopólios. Existem, por vezes, barreiras à entrada e saída do mercado e diferença de dimensão (e poder) entre os diversos consumidores e produtores. Ou seja, mesmo que as regras sejam as mesmas, existe heterogeneidade entre os agentes.

A concorrência eleitoral é um “mercado” relativamente simples quando comparado com os mercados de que trata a economia. Do lado dos “consumidores” temos o conjunto do eleitorado: atomizado, sem barreiras à entrada²², e tomadores de “preço” (i.e. cada indivíduo só dispõe de um voto). Do lado dos “produtores” temos os partidos políticos (que são o equivalente a empresas) e os seus “produtos” são os candidatos. Tendencialmente, o mercado da oferta de “produtos” políticos tem uma natureza oligárquica, existe um número reduzido de candidatos

²² Existe a restrição da idade, mas não é significativa.

e, frequentemente (totalmente em sistemas bipartidários) apenas dois têm real oportunidade de serem eleitos. A quantidade oferecida é um candidato por cargo e o preço o voto de cada eleitor. A relação entre os candidatos e os partidos que os mesmos representam, não é idêntica em todos os sistemas políticos democráticos. Na generalidade dos países europeus (incluindo Portugal) são os partidos que apresentam os candidatos a eleição, sendo o valor da “marca” partidária pelo menos tão relevante como os candidatos. Não obstante, a analogia mantém-se.

Observando a enorme disparidade de número entre eleitos e eleitores (menor no caso autárquico, mas ainda assim substancial), a primeira questão é se é racional para o eleitor ir votar, uma vez que é extremamente improvável que o seu voto seja decisivo²³ (Downs, 1957). No seu conjunto, os eleitores são extremamente desinformados sobre as opções presentes no boletim de voto (Zaller, 1992). Especialmente, quando comparados com outros mercados de consumo de bens e serviços. Esta é uma decisão racional, uma vez que os bens ou serviços que consomem têm um impacto direto no seu bem-estar individual imediato, ao passo que enquanto eleitores sabem que as suas escolhas não vão influenciar o resultado da eleição.

Claro que há eleitores que seguem a atualidade política e extraem utilidade da recolha de informação política, mas é um processo semelhante aos adeptos que seguem determinado desporto. A recolha de informação e o apoio a determinada equipa dá-lhes satisfação, mas não afeta o resultado do jogo.

Contudo, as pessoas votam. Existem várias explicações para este aparente paradoxo: o facto de tendencialmente votarem, mas o seu voto não afetar o resultado da eleição. Uma hipótese é que, à semelhança do jogo em lotaria, os eleitores sobre dimensionem as reais hipóteses de que o seu voto seja decisivo. O que nos leva a considerar a hipótese que os eleitores tendem a votar expressivamente, ao invés de instrumentalmente, isto é, os eleitores não votam como se a eleição dependesse apenas do seu voto, ou como se o mesmo fosse relevante, como num grupo reduzido, mas sabendo que há poucas hipóteses de o mesmo ser importante, resolvem atribuí-lo ao candidato cuja mensagem mais lhes agrada (ou por oposição, rejeitando aquele com o qual discordam), num conjunto reduzido de assuntos sobre os quais dispõem de informação. Um eleitor médio é informado colateralmente através dos *media* e da propaganda partidária, mesmo que não faça nenhum investimento em termos de esforço, pelo que podemos

²³ É argumentável que nunca o é, uma vez que em eleições extremamente renhidas, a contagem dos votos é decidida pelo poder judicial, como aconteceu na eleição presidencial americana de 2000.

assumir que não é totalmente desinformado e que o voto não é completamente aleatório (Beck e Gunther, 2018).

A assimetria informacional constitui uma diferença importante entre o “mercado” eleitoral e os restantes mercados. Neste último, os decisores são sempre responsabilizados pelas suas opções, enquanto que, no primeiro, os eleitores nem sempre têm uma visão correta dos sucessos ou fracassos das políticas públicas prosseguidas pelos seus representantes.

Do lado da oferta, segundo a teoria da escolha pública, os políticos são igualmente considerados como agentes racionais que visam maximizar a sua utilidade. Embora seja mais difícil determinar em que consiste esta maximização, é razoável assumir que desejem ser eleitos e que a sua força política seja a mais votada (ou em alternativa, em sistemas multipartidários, que seja indispensável para a formação de uma maioria). Permanecer a legislatura na oposição, ou pior, não ser eleito, não são alternativas, em geral, desejáveis.

O poder dos partidos políticos difere significativamente se o sistema eleitoral é bipartidário ou multipartidário. Um sistema bipartidário tende a gerar um duopólio. Existem apenas dois candidatos disponíveis em cada eleição – o sucesso de um, implica necessariamente a derrota do outro. Nos sistemas multipartidários, existem tipicamente duas fases que caracterizam o processo político: num primeiro momento os partidos procuram eleger o maior número de candidatos possível (utilizando estratégias de maximização de voto semelhantes ao sistema bipartidário), mas num segundo momento (assumindo a inexistência de uma maioria absoluta de um só partido), necessitam de estabelecer maiorias governativas com os outros partidos ideologicamente mais próximos (Axelrod, 1970).

Isto influi diretamente na maximização da utilidade dos eleitos, bem como no seu posicionamento ideológico. Sistemas bipartidários não apresentam grandes divergências ideológicas entre os candidatos em competição, promovendo uma maior aproximação da competição eleitoral ao centro, e contribuindo para uma maior personalização da eleição nos candidatos (Dunleavy e O’Leary, 1987). Em sistemas multipartidários, a flexibilidade ideológica dos partidos é muito menor (de uma forma mais empresarial, a “marca” partidária é mais importante e duradora que o “produto” candidato), pelo que os candidatos têm um forte incentivo para estar alinhados com o eleitorado tradicional do partido.

No caso bipartidário (por simplificação), os políticos dispõem de informação sobre qual a política que desejam prosseguir uma vez eleitos, algo que, quer o eleitorado, quer os seus adversários desconhecem. O que todos os agentes conhecem, contudo, é que no que concerne

à posição ideológica de cada um (considerando um espectro linear direita/esquerda) um deles se encontra mais à direita e outro mais à esquerda do centro. Assim, os políticos procuram alinhar a sua posição com aquela que estão convencidos estará mais próxima das expectativas dos eleitores. Existe algum custo reputacional associado, pelo que os candidatos não se podem afastar demasiado da posição original do partido que representam. Mas é racional que ambos se tentem aproximar o mais possível da posição eleitoralmente mais vantajosa (Downs, 1957). O efeito de persuasão no eleitorado pode ser negligenciável, mas os candidatos são racionais ao prometerem uma política mais centrista, pois caso não o façam, o seu adversário ocupará esse espaço político e aumentará as hipóteses de eleição (Schultze, 1995).

Do exposto emergem três considerações importantes para o presente estudo: as regras “constitucionais” da eleição constroem os agentes envolvidos, os eleitores são racionalmente desinformados e os políticos são racionalmente oportunistas.

As eleições para os municípios portugueses são multipartidárias, mas em virtude de o primeiro candidato da lista mais votada ser eleito Presidente de Câmara, constitui um sistema eleitoral maioritário, com as seguintes características: apenas um vencedor, personalização da eleição, fraco cariz ideológico da oferta eleitoral. Acresce (como adiante se constará) que uma elevada percentagem de Presidentes de Câmara opta pela recandidatura, o que contribui para que os eleitores tenham mais informação sobre o incumbente do que sobre os outros candidatos.

Os eleitores são racionalmente desinformados, mas sentem com maior proximidade a influência do poder municipal no seu bem-estar diário, pelo que o seu grau de interesse é superior ao das outras eleições. É-lhes relativamente pouco custoso observar como os serviços ou equipamentos do município são geridos, uma vez que na sua atividade mundana são frequentes as interações com os mesmos. Em virtude disso, os políticos locais são sujeitos a maior escrutínio que os seus congéneres nacionais, mas sendo igualmente racionais e menos constrangidos ideologicamente, podem mais facilmente alinhar as suas propostas com a maioria do eleitorado.

Esta temática será aprofundada nos capítulos seguintes, onde será exposto de que forma podem os políticos utilizar os instrumentos de política orçamental para sinalizarem competência ao eleitorado. O estudo focar-se-á de seguida na teoria dos ciclos político económicos, que pretende explicar como os incumbentes utilizam a assimetria informacional entre eleitos e eleitores, com o objetivo de assegurarem a reeleição.

CAPÍTULO 2 – CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS E PODER LOCAL: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

O estudo das políticas públicas é, na definição de Dye (2017), o que os governos escolhem ou não fazer, e os resultados da sua ação. Neste âmbito se inscrevem as decisões dos executivos camarários em matéria de gestão orçamental durante os respetivos mandatos. Focado na discussão teórica sobre os ciclos político económicos, o presente capítulo visa alicerçar teoricamente esta tese procedendo a uma sistematização dos contributos mais relevantes da literatura sobre o tópico em análise. Enunciam-se os precursores, os autores e modelos teóricos mais relevantes no âmbito das políticas públicas, assim como os desenvolvimentos mais recentes da teoria de CPE, a nível nacional e municipal. Identificam-se os precursores e as ideias que viriam dar origem à teoria de CPE. Faz-se também a inventariação e discussão da literatura sobre a existência de CPE nos municípios portugueses.

2.1. PRIMÓRDIOS DA TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS (CPE)

Neste subcapítulo serão apresentados os contributos dos principais pioneiros da teoria dos CPE, explicando-se de que forma as suas ideias contribuíram para a criação do modelo oportunista. Estes autores, cujo pensamento foi seminal para a criação de uma teoria de CPE, são importantes, não propriamente pela apresentação de proto modelos que antecipem o trabalho de Nordhaus²⁴ (1975), mas pela exposição de muitos dos princípios em que a teoria de CPE se vai alicerçar. Os mais importantes são Joseph Schumpeter, Michal Kalecki e Anthony Downs, cujos contributos sumariamente se apresentam em seguida.

Schumpeter (1942), considera a visão tradicional da democracia – a política como a expressão da vontade geral e os políticos como maximizadores do bem comum – como irrealista. Na teoria clássica da democracia, os representantes do povo pouco mais são que correias de transmissão entre a generalidade do eleitorado e a materialização efetiva da política

²⁴ O primeiro autor a definir formalmente uma teoria de CPE e a testar o seu funcionamento.

escolhida por este²⁵. O autor contrapõe a esta visão a ideia da democracia como um arranjo institucional em que os partidos competem pelo voto popular e com o objetivo de conquistarem e/ou manterem o poder. A função de bem-estar social – isto é, a volição coletiva de todas as preferências individuais – é satisfeita incidentalmente, da mesma forma que a produção de bens e serviços é incidental à realização de lucros.

A visão *schumpeteriana* dos partidos políticos e do processo democrático é decididamente elitista. Os partidos são identificados como grupos organizados cuja função é competir pelos votos dos eleitores da mesma forma que os grupos empresariais competem pelos clientes num dado mercado. Aos eleitores compete decidir o governo, selecionando aqueles que consideram mais capazes²⁶. A democracia é, desta forma, definida como uma disputa competitiva entre elites pelo voto popular.

O contributo de Schumpeter para a criação da teoria dos CPE é precisamente esta quebra com a teoria clássica da democracia e a sua definição procedimental da democracia, que entende como um mercado eleitoral competitivo²⁷. Mais tarde, Downs (1957) proporá o corolário lógico desta preposição, quando afirma que os partidos formulam políticas para ganharem eleições e não o inverso, reforçando a ductilidade ideológica dos partidos maioritários em sistemas bipartidários e intensificando a identidade ideológica em sistemas multipartidários.

Resumidamente, o modelo *schumpeteriano* define-se como possuindo as seguintes características: O “*bem comum*” não existe - para indivíduos diferentes, o conceito de “*bem comum*” significa coisas diferentes; o governo é exercido por elites políticas competindo entre si no mercado político pela preferência dos eleitores, os quais buscam maximizar a sua utilidade - fazendo com que os partidos políticos e eleitores atuem no mercado político de maneira semelhante à atuação das empresas e consumidores no mercado económico; a soberania

²⁵ Esta é pelo menos a definição do que constitui uma “teoria clássica da democracia” em “Capitalismo, socialismo e democracia”, e ecoa o suficiente do pensamento dos autores do Séc. XVIII e XIX para poder ser uma interpretação legítima da “vontade geral” de Rousseau.

²⁶ A opinião de Schumpeter (1942) sobre os eleitores, não é elevada: “*O indivíduo, deseja, sonha, resmunga. E, principalmente, sente simpatias e antipatias. Mas ordenadamente, esses sentimentos não chegam a ser aquilo que chamamos vontade, o correspondente psíquico da ação responsável e intencional*”. *Op. cit.* pág. 261.

²⁷ Para Schumpeter (1942), “*A democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas - e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas*”. *Op. cit.* pág. 242.

popular, embora não seja nula, é reduzida, visto que são as elites políticas que propõem os candidatos a serem submetidos a eleições; e o objetivo primordial dos partidos políticos é conquistar e manter o poder. O autor estabelece as premissas fundamentais para que um modelo de CPE possa ser implementado com sucesso e, talvez mais importante, matiza a discussão política em termos claramente utilitários e económicos.

A redução da democracia a um método de escolha gerou críticas. Por exemplo, Bachrach (1967) afirma que a democracia além de ser um método para a escolha dos representantes políticos, pressupõe também a participação do indivíduo nas decisões importantes da comunidade. Segundo este autor, a democracia tem também uma finalidade ética – algo que está ausente no pensamento de Schumpeter.

No seguimento do trabalho de Schumpeter (1942), Downs (1957) apresenta uma perspetiva teórica dos ciclos políticos sustentada na hipótese que os governos (e, em última instância, os partidos que os suportam) se comportam racionalmente, de forma a maximizarem o seu desempenho político-eleitoral. Tal sucede de forma muito semelhante à das empresas ao esforçarem-se por maximizar o lucro. Esta visão “empresarial” do fenómeno político é bem expressa na visão do autor quando afirma que os partidos formulam políticas para ganharem eleições e não o inverso.

Downs (1957) apresenta um modelo com condições precisas para a aplicação da teoria económica a decisões de natureza não mercantil. Pela primeira vez, o conceito de *Homo economicus* importado das ciências económicas é aplicado em ciências políticas. Uma definição deste conceito genericamente aceite é a de que o indivíduo é consistentemente racional, prosseguindo os seus fins de forma egoísta e otimizando o seu comportamento com a informação disponível. Downs assume que os indivíduos se comportam como *Homo economicus* não só na sua vida económica, mas enquanto eleitos e eleitores em democracia, apresentando um modelo simplificado de motivações de eleitores, eleitos e partidos. O modelo *downsiano* assume que os eleitores votam de uma forma essencialmente determinística em função da proximidade da oferta eleitoral às suas preferências políticas, em que a aleatoriedade só existe em função da indiferença estrita.

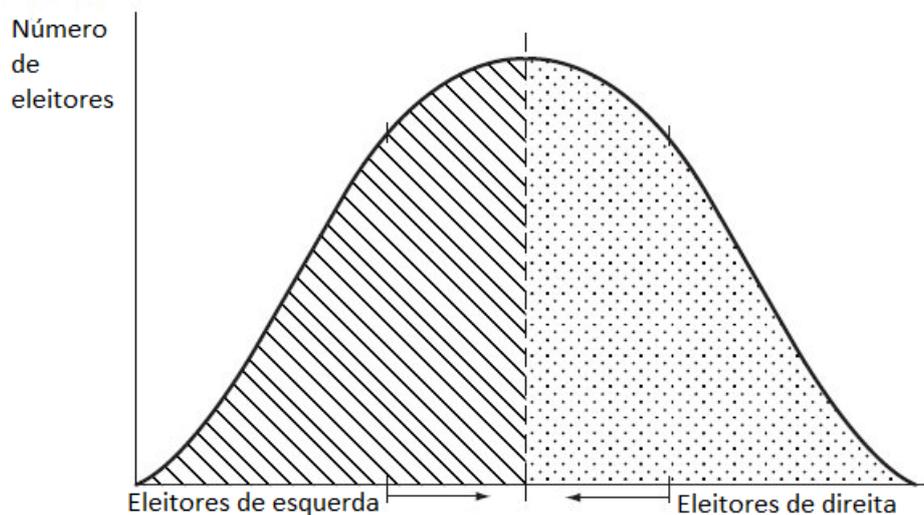
Hotelling (1929) foi o primeiro a sugerir que é racional que os fornecedores de um dado bem ou serviço (para um dado mercado) o tornem tão similar como possível²⁸. Imaginemos dois

²⁸ Em economia, este conceito é conhecido precisamente como Lei de Hotelling e é apresentado por oposição a fenómenos de diferenciação do produto.

fornecedores de gelado numa praia. Os clientes distribuem-se uniformemente ao longo da extensão de areia e a sua função de indiferença em relação ao produto é estrita, ou seja, o bem (gelado) é indiferenciado (tem o mesmo sabor, preço, aroma, etc.) pelo que o único fator diferenciador para o cliente é a distância que tem de percorrer até ao carrinho de gelados. Seguindo este modelo rapidamente nos apercebemos que é do interesse de ambos os fornecedores deslocarem o seu negócio para a maior proximidade possível do outro, de forma a conquistarem os clientes indecisos que se encontram no centro da praia. É, portanto, expectável, que ambos convirjam para o centro da praia, um ao lado do outro, tornando a distância a percorrer por parte dos clientes nos respetivos extremos maior, mas ainda assim, sempre marginalmente mais curta que a do seu concorrente.

Adaptando a ideia anterior de Hotelling (1929), de concorrência espacial em torno de um eixo linear, Downs (1957) estabelece um modelo de concorrência bipartidária linear ao longo de um eixo linear ideológico. O modelo é conhecido como Hotelling-Downs:

Figura 2.1: Modelo Hotelling-Downs



Fonte: Adaptado de Downs (1957). *Op.cit.* pág.118

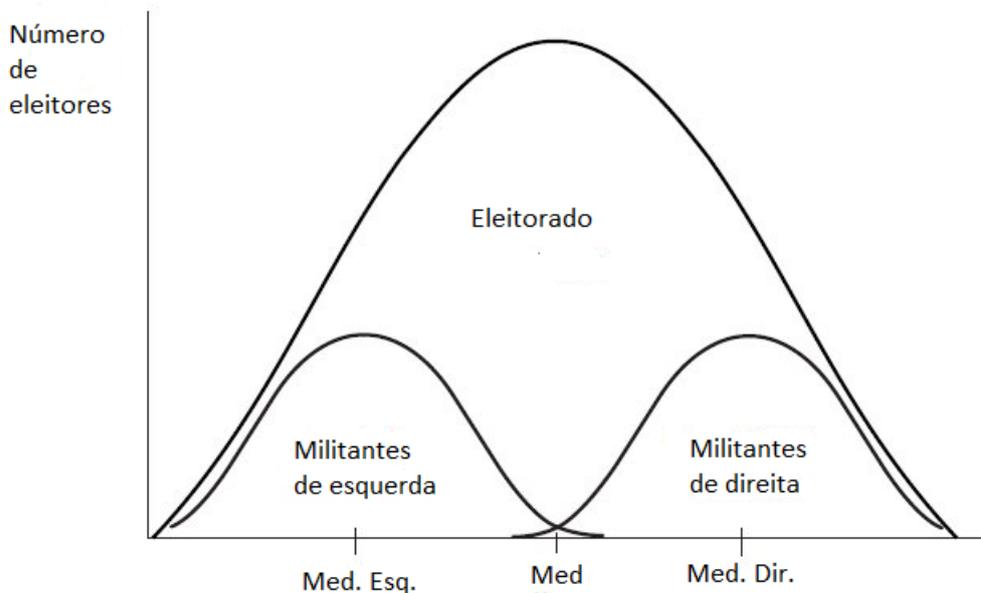
Assumindo que o eleitorado tem uma distribuição linear ao longo de um eixo ideológico bem definido, temos que ambos os candidatos têm a tendência para se deslocarem ideologicamente para o centro, de forma a captarem o maior número possível de eleitores, ou seja, a alinharem as suas propostas com as preferidas pelo eleitor médio. O teorema do eleitor

médio como o resultado de um sistema político bipartidário, foi modelizado no trabalho de Black (1948a) sobre decisões maioritárias, e finalmente exposto da forma como o conhecemos hoje, no trabalho sobre democracia representativa de Downs (1957). Este último estabelece que, numa situação hipotética, considerando um único assunto político, com eleitores com preferências únicas, a posição do votante mediano não pode perder em votações maioritárias.

Uma vez definido nestes termos, o modelo *downsiano* conduz-nos a considerações interessantes acerca de como enquadrar a competição eleitoral num âmbito mais concreto que anteriormente. Decorre do pensamento de Downs (1957) que as políticas propostas, bem como os candidatos, para maximizarem as suas probabilidades de eleição ou reeleição, não se devem afastar excessivamente da solução mais próxima do ideal para o eleitor mediano, convergindo ideologicamente para o centro do espectro político.

Downs (1957) afirma, como ponto de partida inicial para a modelização do fenómeno eleitoral, que os eleitores realizam a sua escolha eleitoral de forma previsível ou razoavelmente estimável em termos estatísticos. Tal é possível, porque o autor distribui os partidos segundo as suas preferências ideológicas num modelo espacial linear - a escolha eleitoral tem por base a proximidade política dos eleitores em relação às propostas dos partidos políticos.

Figura 2.2: Modelo de Hotelling-Downs num sistema bipartidário



Fonte: Adaptado de Downs (1957). *Op.cit.* pág.119

As principais conclusões do trabalho de Downs (1957) apontam para que os partidos tendam a agir de forma a maximizar os seus benefícios - os votos - e que os eleitores se comportem igualmente de forma racional. Entre outros detratores, Merrill e Grofman (1999) criticam a simplicidade do modelo apresentado, comparando com modelos direcionais e de proximidade alternativos, explorando outras possibilidades e dimensões, mas mantendo a premissa básica das relações apresentadas por Downs. Hinich e Munger (1997) apresentam a evolução do modelo ideológico proposto por Downs, reforçando a definição ideológica e os custos de informação, mantendo o papel preponderante do centro político. Boulding (1969) chega a considerar os desenvolvimentos propostos por Downs, como “imperialismo da economia” sobre as outras ciências sociais.

Em suma, o modelo de competição eleitoral espacial proposto por Downs tem, por um lado, a inegável vantagem de ser simples, intuitivo e possuir considerável valor explicativo. Por outro lado, pode ser considerado algo simplista, demasiado dependente de condições ideais que raramente se verificam e, em consequência, com limitada verosimilhança empírica. É apresentado em lugar de destaque nos precursores dos CPE, dada a influência que a teoria espacial do voto tem na generalidade destes modelos, como veremos adiante.

A discussão prévia dos trabalhos de Schumpeter e Downs visou essencialmente compreender a alteração metodológica e conceptual na análise dos resultados eleitorais e do processo político moderno, comparativamente ao preconizado nas visões clássicas da democracia. Metodologicamente, passam a utilizar-se primariamente modelos derivados da economia, com a sua inerente complexidade analítica. Esta nova abordagem metodológica herda ainda da ciência económica, a crença na racionalidade dos agentes, como maximizadores de utilidade individual. Conceptualmente, a mudança é mais profunda – abandona-se a ideia dos políticos como maximizadores do “bem-comum”, simples correia de transmissão de uma vontade popular explícita. É precisamente nesta visão de “política como mercado” que a teoria dos CPE se enquadra - pretende averiguar se os responsáveis políticos influenciam as decisões económicas com vista a assegurarem resultados eleitorais em seu benefício.

O primeiro autor a definir concretamente ciclos político económicos com uma formulação próxima da que conhecemos hoje foi Kalecki (1943). Na sua teoria refere que o Estado se recusaria a prosseguir políticas de estabilidade porque a instabilidade serviria melhor os interesses dos capitalistas. Estamos perante um trabalho elaborado em condições muito

diversas das atuais, em que o entusiasmo por políticas económicas mais intervencionistas, sobretudo tendo em conta as simpatias marxistas do autor, influenciou decisivamente nas conclusões do estudo. O propósito do autor é elaborar um argumento que justifique a não prossecução de políticas de pleno emprego em sociedades capitalistas democráticas. A gestão política dos ciclos económicos seria necessária para manter a economia afastada do pleno emprego e os capitalistas como a classe dominante na sociedade. O enfoque da teoria dos CPE é hoje diferente e reporta essencialmente à conquista e manutenção do poder político em sociedades democráticas. O objetivo da manipulação económica por parte do detentor do cargo político hoje é assegurar o seu próprio benefício em termos eleitorais, não o de ajudar aos lucros dos capitalistas, como temia Kalecki. Assim, a contribuição mais importante do autor consiste na formulação de um modelo teórico de ciclos económicos em que o mecanismo depende de uma decisão política endógena.

No que respeita aos resultados empíricos, Kalecki (1943) observa que o padrão de CPE não é inteiramente conjuntural. Dando o exemplo dos anos 1937-1938 nos EUA, refere que os governos estimulariam a economia antes das eleições para conseguirem o máximo de apoio, mas uma vez eleitos, os capitalistas exerceriam a sua influência no sentido de reverter as políticas intervencionistas, criando assim um ciclo de natureza político-económica. Segundo o autor, a oposição dos capitalistas a esta política deriva de três razões: desagrado com a interferência do governo na questão do desemprego, oposição ao sentido da despesa pública e desagrado perante as consequências políticas e sociais da prossecução de uma política de pleno emprego.

Existem duas considerações importantes para que o modelo apresentado por Kalecki tenha evoluído²⁹. Em primeiro lugar, a crença de que é possível atingir e manter o pleno emprego através do aumento de despesa pública não é credível, tendo em atenção a teoria económica vigente³⁰. Em segundo lugar, a explicação que o autor sugere para a existência de CPE, necessitaria de um nível de representatividade política tão enviesado a favor das elites capitalistas que fragilizaria a hipótese da necessidade de CPE. Isto é, caso as elites capitalistas

²⁹ Uma crítica mais extensa ao trabalho de Kalecki está presente em Henley (1988).

³⁰ A partir do momento em que as teorias monetaristas sobre o efeito da oferta de moeda foram aceites no pensamento económico corrente, a possibilidade de pleno emprego em sentido clássico pode considerar-se esgotada. O pensamento económico corrente fala sempre em NAIRU – *non-accelerating inflation rate of unemployment*. Aumentar o emprego para além deste ponto cria sempre inflação, eliminando as vantagens económicas do aumento da dívida pública.

possuíssem tanta influência eleitoral quanto a necessária para criar CPE, não necessitariam de os criar, pois já dispunham do poder político necessário para levar a cabo as suas políticas simplesmente através do voto.

O primeiro estudo empírico de relevo que teve como objetivo averiguar como as condições económicas afetam os resultados eleitorais é o de Åkerman (1947). Este estudo analisou o seguinte conjunto de casos: Reino Unido (1855-1945), Estados Unidos (1871 -1945), Alemanha (1871-1945) e Suécia (1866-1945), tendo concluído pela correlação entre a *performance* económica e as perspetivas de reeleição. No caso do Reino Unido, o autor concluiu que todas as grandes depressões económicas levaram à queda do governo, com a exceção das eleições de 1859. Nos Estados Unidos, entre 1865 e 1945, houve 20 eleições para a presidência, 16 seguiram o seguinte padrão: manutenção do partido em caso de prosperidade económica na altura da eleição e mudança em caso contrário. Na Alemanha, embora se tenha detetado uma relação entre os titulares da chancelaria e a *performance* económica entre 1871 e 1918, esta é pouco pronunciada. Por fim, na Suécia, Åkerman observa que o (mau) desempenho económico justifica apenas um terço das crises ministeriais. Em suma, o autor encontra maior correlação entre resultados eleitorais e *performance* da economia nas democracias anglo-saxónicas, por oposição ao caso alemão e sueco, antecipando a maior adequação dos CPE a sistemas democráticos bipartidários. Trata-se, contudo, de um estudo ainda muito influenciado pela teoria dos ciclos económicos³¹, em voga na época, que advoga que o resultado político é uma consequência exógena do resultado orçamental.

Ainda mencionando estudos empíricos que precedem o trabalho de Nordhaus (1975), temos Kramer (1971)³² que, sumariamente, concluiu que as flutuações económicas afetam a eleição de membros ao Congresso. Uma vez que as eleições americanas se realizam próximo

³¹ Sugerida pela primeira vez em 1921, pelo economista russo Kontradiéff, estabelece que a economia passa por ciclos com 4 fases (prosperidade, recessão, depressão e melhoria) ao longo de ciclos de tempo definidos. O mais longo (45-60 anos) tomou o nome do seu autor. Existe ainda o ciclo de Kuznets (15-20 anos), o de Juglar (7-10 anos) e o de Kitchin (3-5 anos). Embora exista toda uma teoria de ciclos económicos e alguma evidência empírica, a sugestão de ciclos económicos predeterminados e bem definidos no tempo permanece uma ideia à margem do pensamento económico contemporâneo.

³² Kramer (1971) apresenta neste artigo uma nota de trabalhos anteriores que correlacionaram eleições e flutuações na atividade económica.

do fim do ano, a *performance* da economia, sobretudo o aumento percentual do PIB³³ *per capita* no ano em que decorresse a eleição, afetaria as possibilidades de reeleição dos congressistas do partido que detinha a presidência. Kramer (1971) introduz assim o conceito do voto retrospectivo económico³⁴.

A hipótese da existência de CPE é, na expressão de Tufte (1978) “parte do folclore das democracias capitalistas”, no sentido em que decisões económicas em anos eleitorais são regularmente consideradas como sendo motivadas por cálculos políticos. O autor define o conceito de responsabilização, referindo que o eleitorado responsabiliza o governo pelos resultados económicos, recompensando o incumbente com o voto, se a avaliação é positiva, e punindo-o não votando ou votando no seu concorrente, se a avaliação é negativa. Este mecanismo de responsabilização é um elemento central do que hoje se entende por CPE. Isto porque a *performance* económica nos meses que precedem uma eleição pode determinar o resultado eleitoral, na medida em que o eleitorado recompensa os incumbentes pela prosperidade e pune-os pela recessão.

Embora Tufte (1978) também analise as implicações políticas da inflação e do desemprego, e o *trade-off* entre ambos, direciona a sua pesquisa mais para a possibilidade de os governos utilizarem a política fiscal com objetivos eleitorais. O mecanismo proposto por Tufte é estritamente fiscal. Este tem por propósito aumentar o rendimento disponível das famílias nos momentos que antecedem as eleições, à custa de cortes nos impostos ou do aumento de transferências sociais. Segundo o autor, esta é a principal característica dos CPE, e numa amostra de 27 países no período 1961-72, encontrou diferenças significativas no rendimento disponível entre os anos eleitorais e não eleitorais em 19 dos países observados.

Com efeito, as políticas económicas em anos eleitorais são regularmente atribuídas a motivos políticos. Importa, nesta fase do trabalho, fazer a distinção entre a teoria dos CPE e outro tipo de estudos sobre voto económico. Ambos têm um caminho comum, até ao trabalho de Tufte (1978), mas a partir da formalização do modelo proposto por Nordhaus (1975), inicia-

³³ Produto Interno Bruto – Representa a soma de todos os bens e serviços produzidos num dado país num dado ano. É um dos indicadores mais utilizados em macroeconomia para quantificar a atividade económica.

³⁴ O conceito foi inicialmente acolhido com ceticismo, mas encontra-se hoje solidamente implementado – para mais informação acerca da evolução do trabalho de Kramer (1971) aconselhamos o trabalho de Roderick e Udell (1998). Sobre o voto económico em geral, ver Lewis-Beck e Nadeau (2011); Dassonneville e Lewis-Beck (2017).

se a divisão em dois campos distintos. Monroe (1979) apresenta uma das primeiras sùmulas do trabalho realizado sobre o voto económicO e considera a teoria do CPE uma linha de investigação limitada à análise de efeitos económicOs do voto de curto prazo.

Sobre o voto económicO, Lewis-Beck e Stegmaier (2000) enunciam exaustivamente os países mais estudados sobre o tópicO, fazendo amplo uso de séries temporais. Os autores sustentam a hipótese de que o voto económicO é sobretudo assimétrico – a possibilidade de o eleitorado punir um incumbente em resultado de má *performance* económicO é superior ao de o recompensar em sentido inverso. Mais tarde, os mesmos autores Lewis-Beck e Stegmaier (2013) apresentam resultados mais recentes da relação entre voto e funções de popularidade, que apresentam uma síntese do estado da arte e dos problemas típicOs do voto económicO. Num estudo mais recente, Dassonneville e Lewis-Beck (2017), reforçam as conclusões do estudo anterior, sublinhando que a eficácia do voto económicO é tanto maior quanto maior for a responsabilidade do governo pela *performance* económicO recente. As conclusões gerais que podemos tirar destes estudos é que a *performance* económicO de curto prazo tem influência nos resultados eleitorais.

O âmbito de ambas as abordagens parece semelhante, mas na realidade não é. A teoria de CPE, na tradição do modelo proposto por Nordhaus, que será desenvolvido no próximo subcapítulo, observa como os partidos (ou os responsáveis políticos) que detêm o controlo político afetam a economia. A linha de investigação sobre o voto económicO vê o problema de forma inversa – como as condicionantes económicOs determinam o resultado do voto. Estes focos completamente diversos têm certamente pontos de contacto – uma boa *performance* económicO aumenta as capacidades de reeleição do incumbente, por exemplo – e uma raiz comum, mas evoluíram de forma tão diversa que neste momento representam teorias completamente distintas.

O presente trabalho, como os capítulos seguintes demonstrarão, apresenta uma perspetiva exclusivamente alicerçada na teoria de CPE – o que se propõe não é validar a influência genérica das variáveis económicOs em resultados eleitorais, mas a manipulação consciente e conseqüente de instrumentos de política económicO com o intuito de maximizar o sucesso eleitoral.

2.2. TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS

De seguida serão apresentados os modelos que servem de base à teoria dos CPE. Aborda-se a sua relevância histórica, pressupostos iniciais, forma de funcionamento dos modelos e resultados empíricos observados. A apresentação segue uma ordem que corresponde à forma como as limitações dos modelos foram sendo evidenciadas e superadas pelo modelo seguinte.

Os conceitos fundamentais para a compreensão da teoria dos CPE serão enunciados e desenvolvidos, a saber: a curva de Phillips, as expectativas racionais, a miopia dos eleitores, os ciclos oportunistas e os ciclos partidários.

O objetivo deste subcapítulo é sistematizar a evolução dos modelos de CPE desde que emergiram na literatura para explicar a política macroeconómica governamental, até à sua aplicação no contexto do poder local. Os resultados empíricos decorrentes da aplicação dos modelos, bem como as especificidades históricas, acompanharão a apresentação dos modelos, sempre que necessário.

2.2.1. O MODELO OPORTUNISTA PROPOSTO POR NORDHAUS

O primeiro esforço de modelização dos CPE surge com Nordhaus (1975), para as eleições presidenciais americanas, o qual constitui o primeiro modelo das teorias oportunistas. Neste contexto, um comportamento "oportunista" identifica um político interessado apenas na sua reeleição e disponível a alterar o ciclo económico para o ajudar a alcançar este intuito.

A popularidade deste modelo pode ser explicada pela conjunção de três fatores. Em primeiro lugar, ao contrário de Åkerman (1947) ou de Downs (1957), Nordhaus propõe um modelo analítico baseado numa curva de Phillips³⁵, transformando o que era até então uma questão política com uma metodologia próxima das ciências económicas, numa questão económica com resultados políticos – em suma, uma questão de economia política. Apenas

³⁵ A curva de Phillips (1958) estabelece uma relação inversamente proporcional entre inflação e desemprego.

Frey e Lau (1968) tinham apresentado um modelo analítico para a mesma questão antes³⁶ e só Åkerman (1947) tinha realizado testes empíricos. O modelo proposto por Nordhaus combina elegância, robustez matemática e uma análise empírica. O segundo fator é de natureza económica. Em meados da década de 70, sob o efeito das crises petrolíferas e do fim do acordo de Bretton Woods³⁷, iniciou-se um período de maior volatilidade das variáveis económicas, nomeadamente de inflação mais elevada. O modelo oferece uma explicação plausível para as flutuações verificadas no período – a manipulação política por parte da elite partidária. Finalmente, o terceiro fator é o contexto político. A eleição presidencial americana de 1972 é o melhor exemplo de manipulação de política económica até então. Abrams e Butkiewicz (2012) sugerem mesmo a existência de conluio entre a presidência e a liderança da Reserva Federal. A resignação do presidente Nixon em agosto de 1974, acentuou uma visão cínica sobre os responsáveis políticos.

O modelo de Nordhaus constitui uma simplificação da realidade (como a generalidade dos modelos) e baseia-se no seguinte conjunto de pressupostos:

- a) As eleições realizam-se numa data previamente fixada;
- b) Os políticos são indiferenciados, ou seja, nada têm de distintivo entre si. Preferem estar no poder que fora dele;
- c) Em cada eleição existem apenas dois candidatos (e/ou partidos). Um incumbente e um *challenger*³⁸;
- d) O incumbente dispõe de mecanismos de política económica que permitem afetar de maneira determinística a procura agregada;
- e) Os eleitores são míopes. Valorizam mais a *performance* económica imediatamente anterior ao ato eleitoral que a *performance* passada;
- f) Uma curva de Phillips definida como:

$$y_t = \bar{y} + \pi_t - \pi_t^e \quad (1)$$

³⁶ O modelo apresentado por Frey e Lau (1968), fornece importantes indícios para as opções orçamentais dos governos de acordo com a sua ideologia, mas as conexões de causalidade permanecem frágeis em termos formais.

³⁷ O acordo de Bretton Woods estabeleceu um Sistema de Câmbios Fixos entre as principais moedas e o dólar, e entre este e o ouro. Em 15 de agosto de 1971, os EUA suspenderam unilateralmente a convertibilidade do dólar em ouro, transformando o dólar numa moeda fiduciária e dando início a um Sistema de Câmbios Flexíveis.

³⁸ Optou-se por manter a designação no original, tal como aparece na literatura. Refere-se ao representante e/ou partido que permaneceu na oposição durante o mandato anterior.

Em que y_t representa crescimento do produto interno bruto (PIB), \bar{y} a taxa natural de crescimento do PIB, a taxa de inflação é definida por π_t e π_t^e representa a inflação esperada;

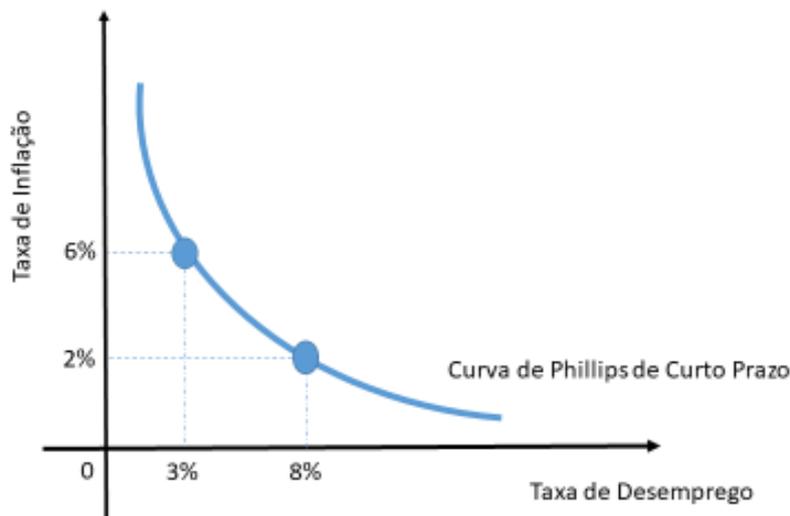
g) A inflação esperada é adaptativa, definida como:

$$\pi_{t-1}^e = \pi_{t-1} + \lambda(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1}); 0 < \lambda < 1 \quad (2)$$

Espelhando assim que a inflação futura será baseada na inflação passada, no caso de as expectativas das inflações passadas anteriores serem válidas.

Com este conjunto de pressupostos, Nordhaus (1975) estabelece a forma original dos modelos de CPE na literatura. Este modelo inicial pressupõe a existência de uma curva de Phillips de curto prazo, na qual o desemprego e a inflação têm uma relação inversamente proporcional³⁹. O gráfico seguinte representa o conjunto de todas as combinações de valores possíveis entre inflação e desemprego para uma economia estacionária (i.e. para um produto constante):

Figura 2.3: Curva de Phillips de curto prazo



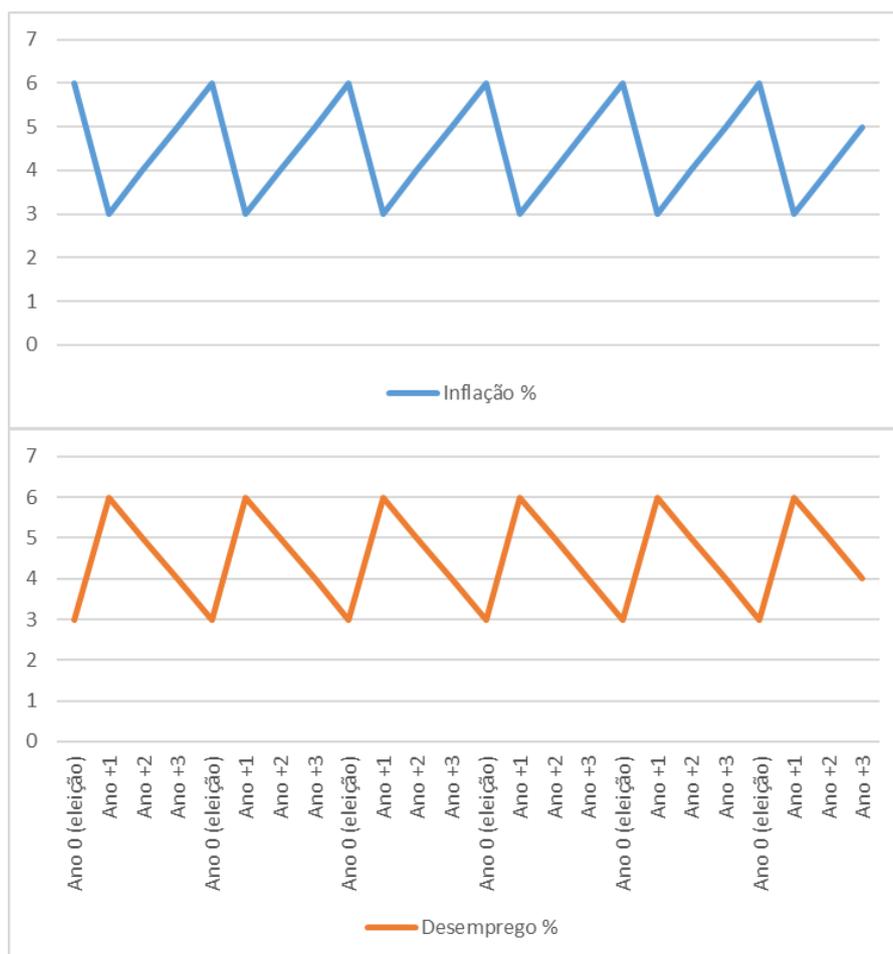
Fonte: Elaboração própria.

³⁹ Embora não seja o objetivo do presente trabalho, é importante referir que a própria existência da curva de Phillips (sobretudo na formulação mais simples aqui apresentada) permanece um assunto controverso em economia.

Neste modelo o incumbente tem a possibilidade de manipular a política monetária, nomeadamente expandir a oferta de moeda nos meses anteriores ao ato eleitoral, criando um choque expansionista na economia cuja contrapartida (maior taxa de inflação) só se fará sentir *depois* das eleições.

O modelo bastante simplificado que se apresenta de seguida foi ilustrado pelo próprio Nordhaus (1975), como uma forma intuitiva de expor duas importantes predições: que o conjunto de políticas económicas implementadas pelos decisores políticos terá menor desemprego e maior inflação do que o ponto ótimo da economia em ano eleitoral; e que a otimização desta estratégia pela elite partidária, produzirá um ciclo político económico, com desemprego e deflação nos primeiros anos de mandato, seguido de um choque inflacionário à medida que as eleições se aproximam.

Figura 2.4: Ciclo Político Económico de Nordhaus



Fonte: Adaptado de Nordhaus (1975). *Op. cit.* pág.185.

Foi mencionado anteriormente, que um dos fatores que contribuiu para uma maior popularidade deste modelo, a par da sua aderência à teoria macroeconómica da altura, foi a sua testabilidade. Assim, Nordhaus (1975) testou originalmente o modelo para nove países (Austrália, Canadá, França, Alemanha, Japão, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos) para o período que medeia entre 1947 e 1972, com a seguinte hipótese: para um período eleitoral θ , a taxa de desemprego deve subir nos $\theta/2$ anos e descer nos últimos $\theta/2$ anos. Concluiu que, considerando a totalidade do período, a hipótese é implausível para a Austrália, Canadá, Japão e Reino Unido; existem indicações ligeiras que tal seja o caso para a França e a Suécia; e no caso da Alemanha, Nova Zelândia e Estados Unidos, a coincidência de ciclos económicos com ciclos políticos é muito marcada.

Sendo um modelo pioneiro, e já algo antigo, é normal que as críticas sejam extensas e pertinentes. Estas desenvolvem-se em três eixos principais de oposição a outras tantas premissas formais do modelo, a saber: a indiferenciabilidade dos agentes políticos, a ausência de independência do Banco Central e as expectativas adaptativas do eleitorado.

A primeira crítica, que deu origem ao modelo partidário proposto por Hibbs (1977), tratado no subcapítulo seguinte, consiste na rejeição do primeiro postulado do modelo de Nordhaus que estabelece que os políticos (e os partidos) são indiferenciados. O próprio reconheceu que existem diferenças entre Republicanos e Democratas, sendo que os primeiros estão mais preocupados com a inflação e os segundos com o desemprego. Hibbs (1977) conduz esta distinção ao seu corolário lógico: os eleitores não são enganados, têm preferências ideológicas diferentes, tal como os partidos que os representam, e é precisamente a aplicação dessas preferências ideológicas à política económica que gera CPE. O modelo de Hibbs (1977) rejeita a tendência da convergência dos partidos ao centro proposta por Downs (1957), dado que na sua perspectiva os partidos têm preferências predefinidas e específicas sobre política económica que executam, uma vez no governo.

Em relação à segunda crítica, a independência dos Bancos Centrais (entre os quais a Reserva Federal dos Estados Unidos) está legislada na maioria das democracias liberais. Não obstante, o executivo pode exercer alguma pressão sobre o banco central e este pode acomodar alguma expansão monetária limitada no tempo, para evitar um aumento mais permanente da taxa de juro. O caso anterior é unicamente válido para governos que dispõem de política monetária – no caso português, em que a política monetária é decidida ao nível da União Europeia, tal questão não se coloca.

A terceira crítica é muito mais complicada. Como foi exposto anteriormente, a racionalidade dos agentes é uma premissa inerente à generalidade dos modelos económicos. E embora seja defensável que os eleitores sofrem de miopia económica, valorizando mais a *performance* económica recente que a passada, é pouco credível que sejam sistematicamente enganados na véspera de eleições⁴⁰. Com efeito, seria expectável após algumas repetições, que o efeito fosse exatamente o oposto do pretendido. Na sequência desta crítica, surgiu uma escola de pensamento denominada de expectativas racionais⁴¹, que exigiu a reformulação do trabalho de Nordhaus, com o objetivo de conciliar políticos oportunistas e eleitores racionais.

Os modelos oportunistas concebidos na sequência do de Nordhaus partem todos da capacidade dos agentes políticos de apresentarem os melhores resultados no período que precede o ato eleitoral, embora tenham evoluído para responderem às limitações que foram sendo identificadas no modelo inicial. No limite, *ceteris paribus*, todos os modelos oportunistas de CPE mais não são que modelos de escolha intertemporal. Ou seja, é da natureza das economias serem cíclicas, com períodos de expansão e de contração, mas a política económica pode adiar brevemente uma recessão ou criar uma expansão limitada ao período que melhor serve os interesses do decisor político.

Empiricamente, o modelo de Nordhaus foi extensivamente testado, especialmente nos Estados Unidos e Europa, com pouca aderência à realidade para a atividade económica e (muito) moderado sucesso para a inflação. Isto é, o crescimento económico não mimetiza o calendário eleitoral e a inflação é apenas parcialmente coincidente com o mesmo. O modelo, também denominado modelo oportunista tradicional, apesar das suas falhas, é um modelo fácil de testar com recurso a dados macroeconómicos. Num dos primeiros estudos empíricos posteriores, Paldam (1979) não encontrou evidências de ciclos oportunistas para 17 países da OCDE, para o período 1948-1975. Similarmente, Lewis-Beck (1988) não observou evidências de ciclos oportunistas para 5 nações europeias (Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Espanha). Apenas o trabalho de Alesina e Roubini (1992), em relação a um painel de 18 países da OCDE, identifica a existência de CPE e apenas para a inflação. Em estudos mais recentes, Faust e Irons (1999) são da opinião que as provas a favor da existência de CPE para os Estados

⁴⁰ Esta é uma questão de modelização que preocupa mais os investigadores de formação económica. Os investigadores do campo da Ciência Política têm revelado menor dificuldade em aceitar o conceito. Ver Lewis-Beck e Paldam (2000) e Nannestad e Paldam (1994).

⁴¹ De referir o trabalho de Robert Lucas, Jr. – que argumentou a impossibilidade de o governo falsificar expectativas junto de eleitores racionais.

Unidos são meramente circunstanciais e resultam de erros de estimação, enquanto que outros (Abrams e Iossifov, 2006; Grier, 2008) consideram que se observam indícios muito fortes da existência de CPE.

2.3.2. O MODELO IDEOLÓGICO PROPOSTO POR HIBBS

O modelo ideológico foi proposto por Hibbs (1977), ao analisar 12 países da Europa Ocidental e Norte-americanos no período do pós-guerra. Ao contrário do modelo apresentado por Nordhaus (1975), em que os responsáveis políticos eram indiferenciados, sugere que cada partido pode ser identificado com uma política económica específica. Este modelo preconiza que partidos situados à esquerda no espectro político favorecem políticas centradas no combate ao desemprego (que têm como contrapartida uma maior taxa de inflação), enquanto os partidos situados à direita consideram a inflação a primeira prioridade económica (suportando um maior nível de desemprego). Mantém o pressuposto teórico de uma curva de Phillips de curto prazo, em que ambos os objetivos de política económica (baixo desemprego e baixa inflação) não são simultaneamente possíveis. Mantém igualmente a premissa que os incumbentes podem intervir utilizando a política monetária, como exemplificado anteriormente no modelo de Nordhaus. A principal contribuição do modelo de Hibbs em relação ao de Nordhaus é o facto de considerar que o eleitor não é sistematicamente enganado, pelo contrário, este modelo pressupõe que as preferências em termos de política económica dos partidos políticos são conhecidas e expectáveis. Assim, o modelo de Hibbs partilha a generalidade dos pressupostos teóricos do modelo de Nordhaus, com as seguintes alterações:

- a) Os políticos não são idênticos. Membros de partidos de esquerda preferem baixas taxas de desemprego à custa de maiores taxas de inflação, membros de partidos de direita favorecem a política oposta;
- b) Os eleitores têm preferências em relação ao emprego e inflação. Escolhem os seus candidatos em função dessas preferências;

As desigualdades entre os candidatos mencionadas na alínea a) podem ser melhor expressas segundo a seguinte equação:

$$u_E \leq u_D; \pi_E \geq \pi_D; y_E \geq y_D \quad (3)$$

Em que u representa o desemprego, π a inflação e y o *output* económico. Ou seja, para existirem CPE protagonizados pelos partidos é condição necessária que a equação anterior se mantenha consistente ao longo do tempo. Historicamente, têm existido momentos em que governos de esquerda prosseguiram uma política desinflationária, de que são exemplo os governos Labour nos anos 60, no Reino Unido, e a Administração Carter⁴², nos anos 70, nos Estados Unidos. Em ambos os casos, estamos perante uma resposta a choques exógenos não antecipáveis pelos responsáveis políticos. Em sentido oposto, as Administrações Ford e Regan abandonaram políticas desinflationárias quando confrontadas com estagnações prolongadas. Não obstante, o modelo parte do pressuposto que, uma vez chegado ao poder, o candidato (a menos que seja confrontado com uma situação económica completamente adversa), adota as políticas ideologicamente mais próximas da base de apoio que o elegeu.

A distribuição de preferências económicas ao longo do espectro ideológico proposta por Hibbs (1977) é apresentada no Quadro seguinte e segue atentamente o sugerido anteriormente por Frey e Lau (1968).

Quadro 2.1: Preferências dos partidos políticos em política económica

Preferências dos Partidos Políticos em Sociedades Industriais Avançadas em Relação aos Objetivos da Política Económica

	Partidos de Esquerda	Partidos de Centro	Partidos de Direita
Importância decrescente de Objetivos ↓	Pleno Emprego		Estabilidade de Preços
	Redução das desigualdades de Rendimento		
	Expansão Económica	Estabilidade de Preços	
		Expansão Económica	Equilíbrio da Balança de Pagamentos
		Pleno Emprego	
		Redução das desigualdades de Rendimento	
	Estabilidade de Preços		Expansão Económica
		Equilíbrio da Balança de Pagamentos	Pleno Emprego
	Equilíbrio da Balança de Pagamentos		

Fonte: Adaptado de Kirschen (1964), *pág.227*.

⁴² Ao não prosseguir uma política desinflationária no início do mandato para não aumentar um desemprego que considerava elevado, a Administração Carter foi obrigada a prosseguir essa política na fase final do mandato, prejudicando (decisivamente) as hipóteses de reeleição do candidato (May, 1993).

O trabalho de Hibbs (1977) associa estreitamente as preferências do eleitorado às opções de política económica dos partidos. Assim, o eleitorado de direita, associado às classes sociais de maior rendimento, tem a sua poupança em ativos fixos nominais – os quais são afetados desproporcionalmente pela inflação. O eleitorado de esquerda, associado às classes de menores rendimentos, com uma maior parte do seu rendimento diretamente proveniente do salário é mais sensível ao desemprego⁴³ (ver por exemplo Inglehart, 1990). Este modelo supre uma das insuficiências apontadas ao trabalho de Nordhaus, ao considerar que o eleitorado não tem de ser consistentemente enganado em relação à política económica dos incumbentes, dado que as preferências por políticas são apriorísticas e partilhadas com os eleitores.

À semelhança do anteriormente exposto para o modelo oportunista, este também não é um modelo sem falhas. A crítica de Drazen (2000) aponta, por exemplo, para o facto de o modelo continuar a depender da relação entre desemprego e inflação de uma curva de Phillips de curto prazo, e os incumbentes utilizarem exclusivamente a política monetária⁴⁴ para atingirem os seus fins. O próprio Hibbs (1994), numa revisão posterior do modelo, reforça a necessidade de se ter em atenção o ajustamento das preferências do partido no poder ao longo do mandato.

Empiricamente⁴⁵, o teste do modelo ideológico nos Estados Unidos, por Hibbs (1987), apresenta uma menor taxa de desemprego sob presidências Democratas que Republicanas, – com especial ênfase nos dois primeiros anos de mandato. Chappell e Keech (1986) chegam às mesmas conclusões em relação ao desemprego, mas sustentam que a diferença partidária se reduz na parte final do mandato. Kiewiet (1983) testou se o eleitorado americano identificava os Democratas como o partido que mais combatia o desemprego e os Republicanos como mais interessados em combater a inflação, e validou ambas as hipóteses, reforçando a ideia de ciclos partidários. Pelo oposto, Beck (1982) não só não encontrou evidências de ciclos partidários,

⁴³ A ancoragem social ao longo de linhas ideológicas bem definidas, tem vindo a perder a rigidez de outrora. Não obstante, para o período de tempo a que se refere o modelo, tal pressuposto era comumente aceite. Quer o modelo de Nordhaus (1975), quer o de Hibbs (1977) são condicionados pela teoria considerada válida à época e encontram-se hoje datados.

⁴⁴ Importa mencionar o trabalho de Alesina e Summers (1993) sobre a independência dos Bancos Centrais. Os autores sugerem que um maior nível de independência dos Bancos Centrais contribui para a estabilidade de preços, mas que não tem qualquer efeito na *performance* económica real.

⁴⁵ Para uma maior compreensão sobre o trabalho realizado, aconselha-se o estudo de Imbeau, Pétry e Lamari (2001) sobre ideologia e políticas governamentais.

como encontrou administrações (Kennedy⁴⁶ e Nixon) cuja política económica foi contrária à sua orientação ideológica. O modelo ideológico, na formulação original de Hibbs, não é testado atualmente, em função da introdução de expectativas racionais, pelo que os estudos empíricos posteriores ao trabalho de Alesina (1987) seguem o modelo ideológico com expectativas racionais exposto na próxima secção.

Em suma, a proposta do modelo ideológico de Hibbs (1977) veio inaugurar a perspetiva dual da investigação sobre ciclos político económicos – entre modelos oportunistas e partidários - que se mantêm até hoje. O modelo de Hibbs oferece uma explicação alternativa e, em alguns casos, complementar ao modelo oportunista, mas continua sem conseguir incorporar, na sua versão original, aqui apresentada, a teoria das expectativas racionais aos eleitores. Esse será o tema da próxima secção.

2.2.3. EXPETATIVAS RACIONAIS ADAPTADAS AOS MODELOS ANTERIORES

Esta secção expõe a teoria das expectativas racionais e a sua relação com o modelo oportunista e o modelo ideológico anteriormente descritos. Ambos os modelos se apoiavam teoricamente em expectativas adaptativas, ou seja, os eleitores formavam as suas expectativas para o futuro com base no que aconteceu no passado. O que, conjugado com a hipótese de miopia dos eleitores no período anterior às eleições, os faria valorizar mais o passado mais recente, permitindo a existência de CPE.

Por oposição, a teoria das expectativas racionais, afirma que os eleitores têm em consideração toda a informação disponível sobre o atual comportamento da economia e respetivas previsões futuras. Com base na informação e na experiência antecipam a política económica dos governos, criando sérias dificuldades à justificação teórica de CPE. A forma como os modelos evoluíram para acomodar teoricamente as expectativas racionais será descrita ao longo do subcapítulo.

A hipótese das expectativas racionais foi desenvolvida pela primeira vez por Muth (1961) e postula que os agentes económicos utilizam toda a informação disponível, passada e presente, ao estimar o comportamento futuro das variáveis económicas. Ao contrário das expectativas adaptativas, utilizadas nos modelos anteriores, em que o público em geral estima a inflação

⁴⁶ No caso da Administração Kennedy, o autor nota que o estímulo foi fiscal e não monetário.

futura apenas com base na inflação passada, este modelo estabelece que os eleitores utilizam toda a informação disponível na estimação da inflação futura e não apenas o histórico do comportamento anterior da variável. A hipótese de Muth (1961) sustenta que as inconsistências observadas em modelos dinâmicos de previsão económica se prendem com a inadequada avaliação da racionalidade dos agentes, ou seja, o comportamento dos mesmos é consistente com as expectativas futuras e caso sejam incluídas no modelo, a capacidade preditiva do mesmo aumenta significativamente.

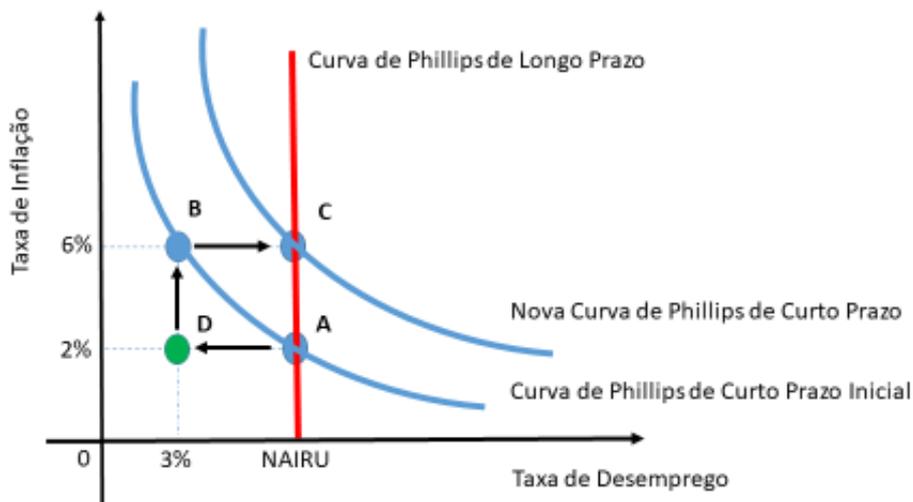
Dando continuidade ao estudo das expectativas racionais, Lucas (1973) analisou os efeitos da inflação em 18 países para o período 1951-1967. Concluiu que o grau do *trade-off* entre inflação e desemprego proposto pela curva de Phillips depende da imprevisibilidade do choque monetário, antecipando uma curva de Phillips vertical. No seu trabalho posterior, Lucas (1976) afirma que é ingénuo tentar prever os efeitos futuros de uma política económica, olhando exclusivamente para o comportamento passado.

Na sequência do trabalho de Lucas (1973), Sargent e Wallace (1976) publicaram um artigo que deu início à “revolução” das expectativas racionais. Os autores avançaram com a hipótese que os instrumentos de política monetária são ineficientes para gerir sistematicamente o nível de produto e emprego na economia. A denominada *Policy Ineffectiveness Proposition* (PIP) estipula que, caso o governo aumentasse a oferta monetária no sentido de produzir um aumento no produto, os restantes agentes económicos conseguiriam prever os efeitos antecipadamente e adaptar-se-iam, aumentando preços e salários, tornando o efeito conhecido como “ilusão fiscal” impossível⁴⁷.

Sem o suporte teórico fornecido pelas expectativas adaptativas é impossível criar CPE consistentes com o modelo de Nordhaus (1975). Com expectativas racionais, o modelo colapsa ao fim da(s) primeira(s) repetição(ões). Numa curva de Phillips com expectativas racionais, a(s) primeira(s) manipulações oportunistas desenrolam-se da seguinte forma:

⁴⁷ Para uma explicação detalhada da evolução do debate académico sobre estes tópicos e a sua relação com a curva de Phillips, aconselha-se o trabalho de Gordon (2018).

Figura 2.5: Curva de Phillips com expectativas racionais (efeito não antecipado de um choque monetário)

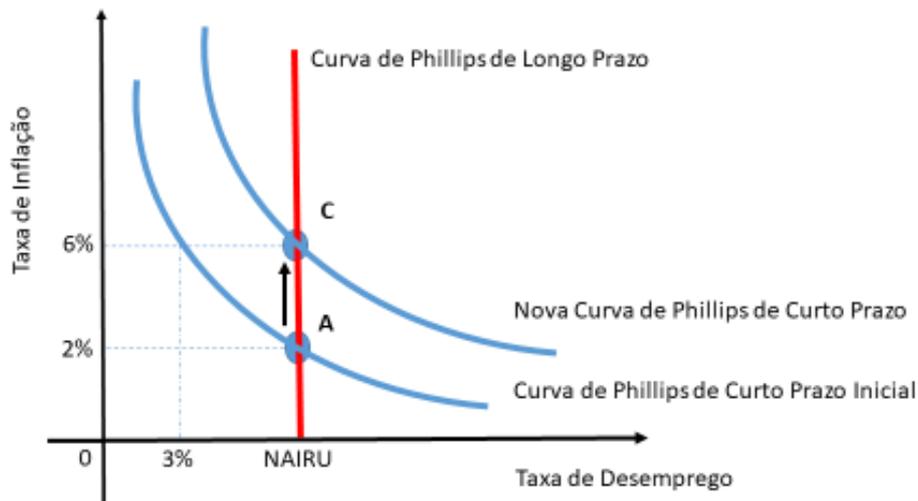


Fonte: Elaboração própria.

Num primeiro momento, a economia encontra-se no ponto A, com a taxa de desemprego no seu ponto de equilíbrio natural. Com o aproximar das eleições, o executivo aumenta a oferta de moeda, estimulando a economia e deslocando-a para o ponto D, o mais vantajoso possível à data das eleições. Como D não é um ponto de equilíbrio, a economia ajusta a taxa de inflação para o novo ponto de equilíbrio ao longo da curva de Phillips, o ponto B. Contudo, a oferta de moeda deslocou a curva de Phillips de curto prazo para um nível mais afastado da origem e como a taxa de desemprego não pode estar permanentemente afastada das possibilidades naturais da economia, ela regressa à NAIRU (taxa de inflação não aceleradora do desemprego), mas desta vez ao ponto C. No fim do ciclo, mantendo o resto constante, o resultado é um incumbente (possivelmente) reeleito e um novo nível de inflação para a economia. Não são observáveis alterações de longo prazo no emprego.

Nas interações seguintes, dado que as perspetivas são racionais, o público antecipa o comportamento do executivo e nem sequer uma diminuição de curto prazo da taxa de desemprego se verifica. Apenas um processo inflacionário que, em vésperas de eleições, só pode significar más notícias para o incumbente.

Figura 2.6: Curva de Phillips com expectativas racionais (efeito antecipado de um choque monetário)



Fonte: Elaboração própria.

Entre as críticas à PIP destacam-se os trabalhos de Fischer (1977) e Phelps e Taylor (1977), que enfatizam a rigidez dos salários e preços, tornando a adaptação à expansão monetária lenta, mesmo considerando expectativas racionais. Segundo estes autores, a política monetária mantém a sua eficácia, porque mesmo considerando que os agentes económicos consigam antecipar a mudança, não são capazes de reagir com a celeridade necessária para a tornar ineficiente. A crítica de Grossman e Stiglitz (1980) é mais severa. Os autores consideram que, não só o custo associado à recolha da informação necessária para validar a hipótese das expectativas racionais é elevado, como o uso da mesma eliminaria a vantagem do agente em relação à concorrência, tornando o processo economicamente desvantajoso. Assim, a política governamental continuaria eficiente dada a relutância dos agentes em despendem o esforço e o dinheiro necessário para obterem a melhor informação possível.

Mesmo considerando a validade das críticas à PIP – e por extensão à teoria das expectativas racionais – a mesma continua a ser defensável em termos metodológicos, especialmente em modelos como o de Nordhaus que dependem da assimetria informacional entre eleitos e eleitores.

A inclusão de expectativas racionais nos modelos de CPE, oportunistas ou ideológicos, com os eleitores a formarem expectativas acerca da política futura e a votarem de acordo com as mesmas, foi objeto de estudo por diversos autores. Os trabalhos seminais para a inclusão de expectativas racionais no modelo oportunista são os de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), que abandonam o modelo de *trade-off* entre inflação e desemprego proposto por Nordhaus, e sugerem um modelo baseado em assimetria de informação sobre o Orçamento de Estado. Ou seja, os eleitores são racionais, mas não dispõem atempadamente da totalidade da informação orçamental. Este pequeno desfasamento entre a execução orçamental e o reporte da mesma ao eleitorado permite ao executivo sinalizar competência – aqui definida como a capacidade de providenciar bens e serviços públicos de forma eficiente (i.e. com menor ou idêntico recurso à tributação). De forma a sinalizar competência, o executivo incumbente prossegue uma política económica expansionista, ocultando temporariamente os efeitos negativos da mesma (aumento do *deficit* público). O comportamento é assim idêntico ao modelo de Nordhaus (1975), mas acomodando a existência de eleitores racionais.

Alesina (1987) propõe um modelo partidário com expectativas racionais, posteriormente desenvolvido pelo mesmo (1988). Neste modelo, o autor segue os pressupostos do modelo partidário de Hibbs (1977), relativamente à existência de dois partidos com agendas económicas diferenciadas, mas adiciona expectativas racionais, condicionadas à imprevisibilidade da eleição seguinte. Usando este pressuposto e dividindo cada mandato em duas fases, temos que as expectativas em relação à inflação refletem a incerteza do resultado eleitoral futuro, pelo que na primeira parte do mandato, a expectativa da taxa de inflação é a média das propostas das duas plataformas políticas, ponderada pela probabilidade de cada uma delas ganhar a eleição. Na segunda parte do mandato, as expectativas ajustam-se às opções económicas do partido que está no poder.

O trabalho de Alesina e colegas (1997) apresenta um bom resumo teórico das consequências da introdução de expectativas racionais no modelo oportunista tradicional proposto por Nordhaus (1975) e no modelo ideológico tradicional proposto por Hibbs (1977). Nos Quadros seguintes apresentam-se as principais diferenças entre eles:

Quadro 2.2: Modelos oportunistas

Modelos Oportunistas Tradicionais	Modelos Oportunistas Racionais
Ciclo plurianual regular entre crescimento e desemprego	Não existe um ciclo plurianual regular entre crescimento e desemprego.
A política monetária e/ou fiscal são expansionistas no(s) ano(s) anterior(es) à eleição e restritiva no(s) ano(s) seguinte(s).	A política monetária e/ou fiscal são expansionistas no(s) trimestre(s) anterior(es) à eleição e restritiva no(s) trimestre(s) seguinte(s). Os ciclos são mais pequenos que no modelo tradicional.
A inflação começa a subir no primeiro trimestre da eleição e permanece assim durante alguns trimestres antes de cair.	Os efeitos são idênticos aos do modelo tradicional, mas mais curtos e de menor intensidade.
A intenção de voto no incumbente sobe à medida do crescimento do produto (e decréscimo do desemprego).	A intenção de voto no incumbente depende do crescimento passado do produto (e decréscimo do desemprego). A trajetória específica depende da informação dos eleitores.

Fonte: Alesina *et al.*, (1997).*Op. cit.* pág. 36.

O modelo oportunista de expectativas racionais apenas difere na forma como os eleitores compreendem a inflação. Em lugar da linearidade estrita do modelo original, o modelo que incorpora expectativas racionais aproxima-se mais da realidade, com enfoque na assimetria de informação entre eleitos e eleitores. Com uma melhor compreensão do fenómeno inflacionário, os eleitores racionais demonstram o mesmo comportamento que no modelo oportunista tradicional, tendencialmente com menor intensidade.

Quadro 2.3: Modelos Partidários

Modelos Partidários Tradicionais	Modelos Partidários Racionais
Crescimento do produto permanentemente mais alto e desemprego permanentemente mais baixo com a esquerda no poder.	O crescimento do produto é temporariamente mais alto e o desemprego temporariamente mais baixo que a taxa natural depois da vitória da esquerda. O inverso é verdadeiro depois da vitória da direita.
Inflação permanentemente mais alta com a esquerda no poder.	O desvio do crescimento do produto e do desemprego é proporcional ao grau de surpresa eleitoral.
	O crescimento do produto e o desemprego regressam à sua taxa natural a meio da legislatura, quer em governos de esquerda quer em governos de direita.
	A inflação é permanentemente mais alta quando a esquerda está no poder.

Fonte: Alesina *et al.*, (1997). *Op. cit.* pág. 62.

O modelo partidário com expectativas racionais difere do tradicional, não apenas na forma como a inflação é percebida pelos eleitores, mas também pela incapacidade de manter as preferências de política económica ao longo da legislatura. Com efeito, desvios significativos da taxa natural de desemprego e potencial de crescimento do produto não são sustentáveis no longo prazo, pelo que as diferenças entre os partidos apenas se fazem sentir na primeira fase dos mandatos. É aceite, desde o trabalho de Frey e Schneider (1978), que o decisor político apenas manterá a sua consistência ideológica desde que esta não afete as suas possibilidades de reeleição.

Em suma, os modelos apresentados por Alesina e colegas (1997), incluem expectativas racionais, mas apenas consideram a manipulação da política monetária como o instrumento à disposição do executivo para influenciar o resultado eleitoral, o que é útil para análises empíricas a Estados, mas perde aplicabilidade quando descemos a um nível regional ou municipal.

2.2.4. MODELOS DE CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS MUNICIPAIS COM EXPETATIVAS RACIONAIS

Os modelos apresentados até agora são inspirados pela teoria macroeconómica e, conseqüentemente, destinam-se a países ou a conjuntos de países. A natureza dos instrumentos políticos de manipulação económica pressupõe a capacidade de influenciar a política monetária, característica exclusiva dos Estados. Quando descemos para um nível subnacional – Estados federais, regiões ou municípios – os instrumentos de política económica à disposição dos incumbentes alteram-se significativamente. Os governadores regionais ou os presidentes de câmara apenas dispõem de instrumentos de política económica orçamental (e mesmo esta frequentemente apenas do lado da despesa) e capacidade de endividamento financeiro.

Para o estudo dos CPE ao nível municipal, os modelos preferidos pelos investigadores seguem a linha teórica apresentada por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) e focam-se nos instrumentos de política orçamental, cuja versão simplificada se apresenta de seguida:

- a) Existem apenas dois partidos (A e B), e o principal fator para os eleitores decidirem em qual dos dois vão votar é o nível de competência dos mesmos na gestão dos bens públicos. Competência é definida como a capacidade de providenciar um dado nível de bens públicos (G), ao menor custo possível. Assim temos:

$$G = \varepsilon + \tau + \Delta \quad (4)$$

Em que ε é a competência governamental e τ e Δ duas formas alternativas de receita fiscal: τ é um imposto não distorcionário *lump sum*⁴⁸ e Δ um imposto distorcionário de senhoriagem⁴⁹. Partindo do princípio que os impostos se mantêm estáveis ao longo do período, da equação resulta que um aumento do nível de bens públicos resulta de um aumento da competência do governo ou de um aumento da moeda em circulação (ou de ambas).

- b) Os eleitores são idênticos e têm uma função de utilidade que depende do nível dos impostos e de um fator não pecuniário característico a cada um dos incumbentes dos partidos (η). Assim, a função de bem-estar social para o período t é dada por:

⁴⁸ Um imposto *lump sum*, é um imposto fixo *per capita*. Este tipo de imposto é independente do produto, logo não distorce a eficiência da economia porque não afeta a utilidade marginal dos agentes.

⁴⁹ Senhoriagem é o ato de imprimir moeda de curso legal. Neste caso, refere-se ao aumento da oferta de moeda o qual afeta o nível de preços e como tal tem um poder distorcionário sobre a economia.

$$\Omega_t = \bar{y} - \tau - \Delta - W(\Delta) + \eta_t \quad (5)$$

em que \bar{y} representa uma constante de *output* exógeno e W as distorções causadas pelo uso do imposto de senhoriagem.

Das duas equações anteriores resulta que o ótimo social é sempre aquele em que $\Delta = 0$, independentemente da eficiência do governo em funções. Assim, mantendo o resto constante, os eleitores optam pelo partido com a maior competência governamental (ε). De notar que o imposto de senhoriagem (Δ) pode ser substituído, sem prejuízo, na equação por dívida pública ou outra forma de crédito. Assim, a evolução temporal do modelo é a seguinte:

Quadro 2.4: Modelo proposto por Rogoff e Sibert

<i>Período t</i>			<i>Período t+1</i>
O partido incumbente observa o último choque ao seu nível de competência. Estabelece os impostos para o período t.	Todos os agentes observam o último choque às preferências dos eleitores e as eleições são realizadas.	Os votantes observam o nível de competência do governo anterior e o nível de senhoriagem (ou <i>deficit</i>).	O vencedor da eleição no período t toma posse por x períodos. Os acontecimentos desenrolam-se da mesma forma, mas não há eleições.
Eleição			

Fonte: Adaptado de Rogoff e Sibert (1988).

No modelo acima apresentado, a capacidade de criar CPE depende de uma assimetria informacional temporária. No momento t , quer os eleitores, quer o incumbente conhecem o nível de gastos em bens públicos do período anterior (G_{t-1}) e o valor do imposto *lump sum* cobrado no período anterior (τ_{t-1}), assim pela aplicação da fórmula (4) sabem que a competência do executivo é inversamente proporcional ao imposto de senhoriagem ($-\varepsilon_{t-1} = \Delta_{t-1}$), isto é, o executivo é tão mais competente quanto menos imposto de senhoriagem cobrar. Idealmente, zero. Isso significaria que todo o dinheiro cobrado foi gasto em bens públicos e a gestão do incumbente é ótima. Ora a natureza do processo orçamental, estipula que os governos estabeleçam o nível do imposto *lump sum* no início do período. Daqui resulta que qualquer desvio às metas traçadas terá de ser compensado com o recurso ao imposto de senhoriagem, o qual, só é conhecido dos eleitores com algum desfasamento temporal. Assim, no momento t , eleitores e incumbente conhecem o resultado do período $t-1$, e o nível de impostos para o

período t , mas só o governo conhece o nível de imposto de senhoriagem para o período t e, conseqüentemente, o seu próprio nível de competência.

Assim, é de todo o interesse do incumbente, por exemplo o partido A, criar um grande “choque de competência” no momento t , aumentando as receitas de senhoriagem de forma a sinalizar competência antes do ato eleitoral. Só é limitado pelos efeitos negativos do excesso de senhoriagem ($W(\Delta)$) na função de bem-estar social. O partido B que se encontra na oposição, não tem hipótese de demonstrar a sua competência, pelo que as expectativas do eleitorado em relação à mesma não podem ser alteradas. Os eleitores preferirão o partido A ao partido B, se a utilidade esperada do mandato seguinte do partido A for superior à do partido B, baseados na informação disponível no momento t . No momento $t+1$ a competência real do incumbente (εA_t) é conhecida pelos eleitores e o ciclo recomeça.

Alesina (1988) ao rever os resultados dos trabalhos de Rogoff e Sibert (1988) conclui que o modelo com expectativas racionais e informação assimétrica produz resultados idênticos aos modelos com expectativas adaptativas, compatibilizando o modelo oportunista com a teoria das expectativas racionais e abrindo a possibilidade do mesmo ser adaptado com sucesso à política orçamental.

Drazen e Eslava (2010) desenvolveram um modelo de CPE em que o incumbente demonstra preferências assimétricas na distribuição dos gastos públicos, alterando a composição das rubricas de despesa orçamental de forma a agradar a determinado grupo de eleitores considerado mais “útil” – o *pork barrel cycle*. Esta forma de manipulação eleitoral tem a vantagem de não necessitar do aumento do valor total da despesa, tornando-a mais aceitável em democracias estabelecidas, nas quais, segundo Brender e Drazen (2004), o eleitorado é fiscalmente mais conservador.

No caso de modelos de CPE para o poder local, a sugestão anterior pode ser adaptada de forma a privilegiar a dicotomia entre despesas de investimento e despesas correntes e não a grupos de eleitores específicos. Ao invés de o incumbente desviar recursos para um setor específico da população que considera eleitoralmente mais “útil” que outro, mantendo o valor da despesa idêntico, varia entre despesas de investimento (consideradas mais visíveis) em detrimento da despesa corrente. No modelo proposto por Rogoff (1990), o autor acrescenta ao modelo anterior de Rogoff e Sibert (1988), uma função de tecnologia, a qual necessita de ser financiada com recurso a impostos de forma a manter (e aumentar) o nível de *output* da economia. Simplificando, podemos dizer que da totalidade dos impostos cobrados, uma parte

se destina a providenciar bens públicos e outra parte a manter e melhorar a infraestrutura da economia. Isto é, divide a despesa entre corrente e de investimento, sugerindo que mantendo o equilíbrio orçamental, o incumbente realiza a distorção pré-eleitoral desviando dotação entre as rubricas orçamentais, sinalizando assim a sua competência.

É a capacidade do incumbente em direcionar a política orçamental local, com vista à sua reeleição, o objeto de estudo do presente trabalho. Os autores precedentes estabeleceram a forma teórica em que a mesma é possível de ser medida e os três eixos em que pode ocorrer: o aumento da despesa sem compensação em receita (*deficit*); o aumento da despesa com recurso a financiamento externo (dívida); e a alteração da composição da despesa. O propósito é sempre o mesmo – sinalizar competência ao eleitorado.

Os autores Rogoff e Sibert (1988) assumem as limitações inerentes ao modelo com clareza. Não seria possível um eleitor racional determinar o nível de competência do incumbente sem ser enganado? Sim, mas tal requereria um esforço monetário incompatível com o ganho de utilidade marginal de um voto numa eleição geral. O custo dessa informação não é compatível com o ganho de utilidade que dela advém, quando comparada com a segunda melhor alternativa. E em relação aos candidatos e partidos? Não existem outras variáveis que determinam o sentido de voto? Decerto, e estão contempladas na função de bem-estar social, em η_t . O modelo apenas pretende explicar a existência e a natureza dos CPE, a competência representa apenas uma parte do conjunto das características de um candidato, mas a vontade de sinalizar competência pode explicar a totalidade dos desvios orçamentais em ano eleitoral.

Em suma, os CPE transformam-se, ao nível municipal, em CPE estritamente orçamentais. A inexistência de necessidade do recurso à política monetária e a uma curva de Phillips de curto prazo, em conjugação com a existência de eleitores dotados de expectativas racionais elimina as críticas aos modelos oportunistas iniciais. O modelo oportunista racional, conforme proposto pelos autores anteriores, é teoricamente robusto e permite o estudo do fenómeno de CPE a entidades políticas que não os governos centrais, como governos regionais ou municipais, que dispõem de instrumentos de política orçamental. A solidez teórica deste modelo é de tal forma, que a quase totalidade dos estudos empíricos referidos adiante, no subcapítulo 3.2. são versões do mesmo. Destaca-se do modelo oportunista racional a capacidade de adaptar aquilo que poderia ser considerado uma fragilidade do modelo: a definição de um indicador de “competência”, como um dos fatores do seu grande sucesso.

CAPÍTULO 3 – A PESQUISA EMPÍRICA RECENTE SOBRE CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS: O NÍVEL NACIONAL E MUNICIPAL

Tendo passado mais de quatro décadas sobre o trabalho de Nordhaus (1975), a investigação sobre a existência de CPE, à luz dos seus variados modelos e metodologias, compreende já várias centenas de artigos e livros (para uma revisão da literatura sobre o tópico, consultar Dubois, 2016). O objetivo deste subcapítulo é sistematizar o trabalho empírico realizado nos últimos anos em termos de CPE. A exposição do mesmo encontra-se organizada da seguinte forma: em primeiro lugar são mencionados os estudos realizados a nível nacional, seguidos dos estudos a nível subnacional (regional e local) e, finalmente, é explorado o caso municipal português. Em termos de detalhe, a disposição é inversa, sendo o caso português examinado com maior grau de pormenor. À exceção deste, não se pretende uma revisão exaustiva, mas sim ilustrar, com os exemplos mais recentes, o trabalho empírico realizado em ciclos político económicos e as vias de investigação mais ativas. Os estudos seguem os modelos teóricos apresentados, no subcapítulo anterior.

A disposição da exposição para cada um dos níveis antes mencionados será a seguinte: em primeiro lugar são expostos os estudos empíricos que seguem modelos dependentes de uma curva de Phillips de curto prazo. Apresentam-se os modelos oportunistas, seguidos dos estudos que seguem modelos ideológicos, primeiro sem expectativas racionais e posteriormente com a adição de expectativas racionais a ambos os modelos. Posteriormente, serão apresentados os estudos que seguem modelos orçamentais, primeiro de cariz oportunista e depois de natureza ideológica.

3.1. CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS A NÍVEL NACIONAL

O primeiro modelo teórico proposto para o estudo de CPE, tal como definido anteriormente neste trabalho, é o de Nordhaus. Trata-se de um modelo de manipulação de oferta da moeda, tendo por objetivo estimular a economia na véspera de uma eleição, utilizando o *trade-off* entre a inflação e o desemprego de uma curva de Phillips de curto prazo. O teste empírico a este

modelo é, portanto, exclusivo a elementos de estudo que possuam capacidade monetária própria, isto é, países. A análise pode ser realizada a apenas um país ao longo do tempo, a um conjunto de países num mesmo intervalo (limitado) de tempo, ou a um conjunto de países ao longo do tempo. É frequente, a metodologia de análise estatística associada a cada uma destas amostras ser diferente. Para o primeiro caso, reportado a um único caso de estudo, a opção mais frequente é séries temporais, para o segundo caso é frequente ser utilizada uma série seccional e, para o último caso, a análise de dados de painel é a mais comumente utilizada.

Dos resultados que se apresentam de seguida, é preciso ter presente que o modelo oportunista proposto por Nordhaus pressupõe a existência de condições muito específicas de partida, a saber:

- i. As eleições têm de ser periódicas e competitivas, isto é, as eleições ocorrem numa data pré-determinada e tem de existir a possibilidade real do incumbente não ser reeleito. O que pela natureza intrínseca dos regimes políticos, exclui ditaduras⁵⁰;
- ii. O incumbente representa o poder executivo e tem à sua disposição os instrumentos de política monetária necessários para produzir o efeito económico desejado;
- iii. Os eleitores são míopes, apenas tendo em consideração os fatores económicos do período pré-eleitoral e eleitoral em conta aquando da eleição.

Os Estados Unidos são o país onde esta teoria foi mais testada, tendo Nordhaus (1975), Lindbeck (1976), MacRae (1977) e Tufte (1978) encontrado indícios da existência de CPE oportunistas. Em sentido inverso há a destacar o trabalho de McCallum (1978), que nega a existência de CPE oportunistas, nos termos definidos por MacRae e Nordhaus, reforçando a ideia da neutralidade da política monetária proposta por Sargent e Wallace (1975). Estes últimos propõem que é impossível ao incumbente, mesmo que o deseje, prosseguir uma política oportunista porque esta seria antecipada pelo eleitorado, que ajustaria as suas expectativas. Ao negar a existência de CPE oportunistas para os Estados Unidos, McCallum não valida

⁵⁰ É possível testar CPE em ditaduras (desde que realizem eleições), mas tal ultrapassa o âmbito, quer do modelo apresentado, quer do presente trabalho. Para este tópico, recomenda-se o trabalho de Higashijima (2016).

automaticamente a tese anterior, apenas conclui pela sua inexistência. Se os mesmos são impossíveis, ou se não foram sequer tentados, permanece uma questão em aberto.

A presunção de neutralidade da política monetária, mesmo mantendo a independência do Banco Central, é desafiada por Laney e Willett (1983). Estes autores afirmam que os incumbentes presidenciais nos Estados Unidos tentaram influenciar a economia para seu próprio benefício e foram, pelo menos parcialmente, ajudados pela política monetária prosseguida pela Reserva Federal. Hakes (1988) não tem igualmente dúvidas que o comportamento da Reserva Federal diverge em função do calendário eleitoral, mas que tal se deve sobretudo a uma contenção por parte da autoridade monetária no sentido de não interferir na economia em período pré-eleitoral⁵¹.

A vida útil deste modelo, em termos empíricos, foi breve por duas razões. Por um lado, cronologicamente aparece em simultâneo com a teoria das expectativas racionais, que é incompatível com os pressupostos iniciais do modelo (tornando-o menos interessante para a confirmação empírica). Por outro lado, a manipulação da política monetária é tendencialmente incompatível com o pressuposto de independência dos Bancos Centrais.

Tendo em conta os indícios encontrados em termos empíricos e as limitações enunciadas em termos teóricos, foram avançadas três explicações para os resultados:

- i. Observam-se CPE oportunistas definidos exatamente como o modelo sugere, e a intensidade dos mesmos depende da capacidade do incumbente de influenciar o responsável do Banco Central a prosseguir uma política expansionista na véspera das eleições (Nordhaus, 1975; MacRae, 1977).
- ii. Verifica-se uma tentativa do incumbente de desenvolver uma política oportunista com a colaboração do responsável do Banco Central, mas a mesma é apenas marginalmente eficaz, porque a generalidade dos eleitores antecipa o estímulo e adapta-se (McCallum, 1978).
- iii. A possibilidade da existência de ciclos deriva de motivações ideológicas e não oportunistas. Os incumbentes governam para a sua base de apoio, favorecendo a diminuição da inflação ou do desemprego em função das suas preferências ideológicas (Hibbs, 1977).

⁵¹ Embora a missão e independência dos Bancos Centrais, especialmente a Reserva Federal, esteja bastante além do propósito do presente trabalho, para uma referência atual sugere-se Binder e Spindel (2017).

Esta última explicação deu origem ao modelo de CPE ideológico proposto por Hibbs, o qual resolveu, pelo menos em parte, a dificuldade criada pela excessiva “miopia” dos eleitores. De acordo com o seu modelo, os CPE resultam da eleição de candidatos com agendas ideológicas diferentes, que tentam agradar ao seu eleitorado base. Como referido anteriormente, os pressupostos teóricos deste modelo identificam a prioridade da política económica por parte dos partidos de esquerda com o pleno emprego e dos partidos de direita com a estabilidade do nível de preços. O *timing* de ambos os modelos é também diferente. O modelo oportunista pressupõe um choque oportunista antes das eleições e o modelo partidário propõe um choque ideológico depois das eleições.

Do estudo realizado por Hibbs (1977) ao emprego nos Estados Unidos e Reino Unido, o mesmo concluiu pela existência de ciclos ideológicos ou partidários. O desemprego diminui nas administrações Democratas e Trabalhistas e aumenta nas administrações Republicanas e Conservadoras. O mesmo autor revisitou o tema repetidas vezes (Hibbs, 1987, 1992, 1994), com maior detalhe e idênticas conclusões.

A vida empírica do modelo ideológico clássico foi ainda mais reduzida que o modelo oportunista, mas por boas razões. Este modelo é mais acomodável à teoria da escolha racional e a primeira formulação do comportamento do modelo englobando as mesmas foi sugerido por Chappell e Keech (1986). Segundo os autores, mesmo sendo a política económica perfeitamente antecipada por parte do eleitorado, ainda assim se verificam diferenças ideológicas no nível de emprego a meio do mandato, resultantes em larga medida da dimensão da expansão monetária não antecipada em ano eleitoral em relação às expectativas ideológicas. A consequência da inclusão de expectativas racionais é, por um lado, que a atividade económica não é tão linearmente afetada pelas mudanças de política monetária e, por outro lado, que os eleitores não podem ser permanentemente “enganados” em sucessivas eleições.

A introdução de expectativas racionais no modelo ideológico foi aperfeiçoada por Alesina (1987) e Alesina e Sachs (1988) e evoluiu para o que é designado por modelo ideológico racional. Empiricamente, este modelo foi testado, com os resultados que se sistematizam de seguida:

- i. Para os Estados Unidos, verificou-se uma clara divergência partidária na atividade económica nos primeiros anos de mandato. Os Presidentes Democratas têm um nível de atividade económica superior aos Republicanos nos dois

primeiros anos de mandato (Alesina e Roubini, 1992; Alesina *et al.*, 1997; Faust e Irons, 1999).

- ii. Não se observou um consenso empírico em relação aos efeitos partidários da inflação. No trabalho de Alesina e colegas (1997) o modelo teórico e o resultado empírico são coincidentes, com as administrações Democratas a apresentarem consistentemente um maior nível de inflação. Porém, Faust e Irons (1999) consideram as evidências fracas, e Heckelman (2006) apresenta uma visão muito crítica dos resultados obtidos nestes estudos.

O modelo ideológico racional conseguiu responder com sucesso ao desafio colocado pela teoria das expectativas racionais (caso os agentes económicos utilizem toda a informação disponível sobre a economia e as previsões para o futuro da mesma, podem antecipar as políticas económicas do governo e assim limitar a efetividade das mesmas). Contudo, a questão da independência da política monetária permanece um problema por resolver. Com efeito, a forma pela qual os incumbentes criam os CPE não mudou desde o modelo oportunista sugerido por Nordhaus, em 1975. Com o problema adicional da confirmação empírica do modelo ideológico racional ocorrer em países cuja independência dos Bancos Centrais é forte (Alesina e Gatti, 1995). Acresce que variáveis de natureza macroeconómica, como a inflação, o emprego ou o crescimento económico são demasiado complexas para serem alteradas eficientemente por parte dos governos. Os autores seguintes concluíram que uma forma mais eficiente e teoricamente mais sólida seria focar o estudo nos instrumentos que os governos tradicionalmente possuem para gerir a economia. Era o início dos modelos de CPE de natureza orçamental.

Estes modelos (Cukierman e Meltzer, 1986; Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff 1990) podem ser igualmente descritos como modelos de “competência”, em que a mesma é definida em função da capacidade de um dado governo fornecer mais bens públicos para o mesmo nível de impostos (ou em alternativa os mesmos bens públicos para um nível de impostos inferior), potenciando assim a sua reeleição. Mas definição mais concreta será a de classificá-los como modelos de “assimetria informacional”. Para estes autores o governo consegue aceder a informação económica relevante em exclusividade ou antecipadamente em relação aos eleitores e usa essa informação para potenciar a sua imagem de competência perante o eleitorado, alocando estrategicamente a despesa de forma a maximizar as suas hipóteses de reeleição. O eleitorado, embora tenha expectativas racionais, não consegue aceder ao mesmo nível de

informação do governo sobre a economia e decide com base na informação de que dispõe, o que beneficia o incumbente.

Importante para o presente estudo é a facilidade com que estes modelos se adaptam a uma das grandes divisões da teoria de CPE: a diferença entre democracias estabelecidas e democracias emergentes. Por comparação às democracias estabelecidas, as democracias emergentes frequentemente não dispõem de um nível similar de sofisticação das instituições e eleitorado (i.e. instituições independentes e eleitores informados). E usualmente, embora nem sempre, estas democracias coincidem com países em vias de desenvolvimento, o que reforça a amplitude dos fenómenos oportunistas.

Ao analisarem países em vias de desenvolvimento, Block (2002) e Schuknecht (2000) concluíram pela existência de CPE a nível orçamental. O primeiro favorecendo indicadores de despesa corrente e o segundo despesa de capital e investimento público, sublinhando a fragilidade das instituições de controlo como um fator adicional de reforço da existência de CPE. No mesmo sentido, mas para um painel de países completamente diferente, Maurel (2006) investiga 28 países europeus, no período 1990-2005, e estabelece que embora existam evidências de CPE até à adesão do mecanismo de acesso à moeda única, a partir desse momento, a estabilidade monetária eliminou a capacidade dos incumbentes em prosseguirem uma política oportunista. Da comparação entre estes dois estudos emerge um padrão que permanece relativamente consistente na literatura empírica de CPE: democracias recentes e democracias estabelecidas têm padrões de resposta diferentes a manipulações económicas na véspera de eleições⁵². O trabalho de Maurel (2006) estabelece ainda uma distinção que se tornará relevante: a pertença a uma união monetária apenas permite a existência de ciclos político económicos de natureza orçamental.

O trabalho de Gonzalez (2002), utilizando a metodologia de análise de séries temporais, na sua investigação de 40 anos de democracia mexicana, conclui pelo uso sistemático de CPE de natureza oportunista em rubricas de investimento público e transferências sociais, especialmente nos períodos de maior concorrência eleitoral⁵³. Estes resultados espelham os de Schuknecht (2000) para os países em vias de desenvolvimento, mas são simultaneamente

⁵² De acordo com o trabalho já citado de Brender e Drazen (2004).

⁵³ O México foi governado, durante todo o período em análise, pelo mesmo partido, o Partido Revolucionário Institucional (PRI). A autora conclui que, quanto maior a probabilidade do PRI perder o poder, maior a despesa pré-eleitoral.

consistentes com o estudo de Alt e Lassen (2006) para 19 países da OCDE. Embora concordem, em termos genéricos, com a proposição de Brender e Drazen (2004) de que democracias estabelecidas são menos suscetíveis de manipulação pré-eleitoral, os autores consideram que a polarização política potencia o uso por parte dos incumbentes de instrumentos de política económica consistentes com ciclos oportunistas.

Brender e Drazen (2004) no estudo em que comparam 68 países para o período 1960-2001, concluem que existem diferenças significativas entre o conjunto de países considerados como democracias estabelecidas em comparação com aqueles em que a experiência democrática é mais recente e menos consolidada – é nestes últimos que pode ser observado CPE oportunistas com maior visibilidade. Os autores estabelecem também correlações importantes entre os fatores institucionais e a capacidade do executivo em manipular as variáveis económicas com propósitos eleitorais, destacando a transparência, como exposto pelo estudo de Shi e colegas (2002).

Este estudo (Shi *et al.*, 2002) consiste numa análise de 85 países, com diversos estágios de desenvolvimento democrático, para o período 1975-1995. Identifica a existência de CPE no aumento do *deficit* público em percentagem do PIB em cerca de 1% em anos eleitorais. Os autores destacam ainda que a magnitude do efeito varia significativamente consoante se trate de uma democracia emergente ou de uma democracia consolidada e sugerem que seria interessante estudar, além da dimensão total, a composição da despesa.

Além das diferenças entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, outros autores fizeram incidir os seus estudos sobre outros aspetos que podem condicionar a existência de CPE:

- i. A data das eleições é previamente fixada ou as mesmas podem ser convocadas pelo governo até ao fim do seu mandato. Esta teoria inverte o pressuposto inicial de CPE, dado que os governos utilizam a possibilidade de convocar eleições a qualquer momento para agendar o ato eleitoral em simultâneo com o pico do ciclo económico (Takatoshi, 1989; Heckelman e Berument, 1998; Riera, 2015);
- ii. As regras constitucionais podem também condicionar a existência e a intensidade de CPE. Alguns estudos concluíram que sistemas presidencialistas ou parlamentares influenciam decisivamente a capacidade dos governos de produzirem CPE (Persson, 2001; Persson e Tabellini, 2004);

- iii. O nível de “transparência” da democracia foi também identificado como potenciador do surgimento de CPE. Isto é, a capacidade de os eleitores aferirem com maior certeza e menor custo a “competência” dos candidatos (Shi *et al.*, 2006).

Os estudos mais recentes para países desenvolvidos, nomeadamente os pertencentes à União Europeia e sob o regime do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), identificaram padrões oportunistas que sugerem CPE (Buti e Van Den Noord, 2003; Hagen, 2003). A existência de CPE é confirmada para estes países no trabalho de Mink e de Haan (2006), que observaram um aumento no *deficit* orçamental em ano eleitoral. Estes autores identificaram também uma tendência mais expansionista nos governos de esquerda, validando os CPE ideológicos. Por outro lado, Katsimi e Sarantides (2012) não identificaram nenhum efeito oportunista para o *deficit* e despesa pública numa amostra de 19 países da OCDE (1972-1999), mas assinalam uma quebra de receitas de impostos diretos em ano eleitoral.

No sentido da negação de existência de CPE, o trabalho de Brender e Drazen (2009) testa de forma inversa o raciocínio subjacente à teoria de CPE oportunista, isto é, verifica se um aumento do *deficit* em ano eleitoral ajuda o incumbente a ser reeleito. Os autores estudam um conjunto de 74 países para o período 1960-2003 e concluem que tal não se verifica em nenhum dos subgrupos: nem nas democracias estabelecidas, nem nas democracias recentes. O nível de desenvolvimento do país é igualmente irrelevante, tal como o sistema de governo ou até mesmo a data das eleições. O estudo conclui que, em democracias consolidadas de países desenvolvidos, a deterioração do saldo orçamental em ano eleitoral prejudica a reeleição do incumbente⁵⁴.

Não obstante as conclusões deste último estudo, o que emerge da leitura dos trabalhos sobre CPE a nível nacional é a existência de alguns padrões de similitude entre os diversos estudos. Os eleitores em democracias estabelecidas parecem ser mais conservadores em matéria fiscal que os seus congéneres em democracias recentes. O mesmo é válido para países desenvolvidos por oposição a países em vias de desenvolvimento. O nível de polarização política e o sistema eleitoral também são fatores de potenciação ou diminuição da intensidade

⁵⁴ Os autores são enfáticos neste ponto: “*We are not arguing that election-year political manipulation does not exist as a general phenomenon...But, our results say clearly that running deficits in an election year is not an effective tool to help reelection e in fact is punished at the polls in developed countries that are established democracies. Politicians, take note!*”. *Op. cit.* pág. 18.

e frequência de CPE. Por muito transversal que seja o fenómeno, as particularidades de cada Estado parecem criar demasiado ruído para que se possa chegar a uma conclusão definitiva. E se houvesse uma forma de estudar o fenómeno eliminando os efeitos da heterogeneidade entre Estados? Existe, e será o tema do próximo subcapítulo: estudos empíricos de CPE a nível municipal.

3.2. CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS A NÍVEL MUNICIPAL

O propósito deste subcapítulo é expor o estado da arte sobre a pesquisa até agora realizada sobre as ocorrências de CPE a nível da administração local, detalhando os pressupostos teóricos e resultados empíricos dos diversos estudos realizados. A exposição que se segue tem uma forte componente comparativa, em virtude da diversidade dos universos em análise. Permitirá, por isso, confrontar as diferentes abordagens ao tema ao longo do tempo e em diferentes países.

Com o desvio do foco do nível nacional para o nível local, os instrumentos de política económica à disposição do executivo deslocam-se da política monetária para a política orçamental. As implicações são profundas. Por um lado, eliminamos das críticas à pesquisa a independência dos Bancos Centrais. Por outro, a metodologia a aplicar nos modelos de pesquisa tem forçosamente de se desviar dos modelos oportunista e ideológico, que dependem de uma curva de Phillips de curto prazo. Nos modelos de CPE ao nível local, a política orçamental é o instrumento financeiro fundamental para sinalizar competência ao eleitorado.

Os modelos oportunistas racionais, propostos por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), são particularmente adequados ao estudo dos CPE orçamentais nos municípios, ao fornecerem um enquadramento teórico que permite avaliar a eficiência da prestação de serviços públicos. Os eleitores a nível nacional podem ter dificuldade em avaliar a eficiência dos montantes gastos em rubricas como a defesa, justiça ou negócios estrangeiros, mas ao nível local, dentro das competências mais limitadas dos municípios, é-lhes mais fácil avaliarem a prestação do seu Presidente de Câmara (Gonçalves Veiga e Veiga, 2007).

É também frequente, os estudos de CPE ao nível local aproveitarem o painel de dados recolhido para testar um modelo ideológico racional, inspirado no trabalho de Alesina e colegas (1997). Ao nível local não é possível aplicar o modelo ideológico utilizado a nível nacional (os incumbentes não dispõem de instrumentos de manipulação macroeconómica), pelo que se utilizam variáveis orçamentais ponderadas pela ideologia dos incumbentes. O que se pretende

avaliar é se a ideologia dos incumbentes potencia a existência de CPE orçamentais (Kneebone e Mckenzie, 2001; Gonçalves Veiga e Veiga, 2007).

Os estudos de CPE a estruturas políticas internas aos países podem assumir três níveis, de acordo com a organização administrativa do Estado em causa. Assim, por ordem de grandeza: as regiões ou Estados federais, os municípios e, finalmente, as cidades. Sistematizando os resultados da pesquisa, temos:

- i. Os Estados federais ou regiões dispõem de maior discricção na utilização dos recursos (alguns até dispõem da capacidade de criar e cobrar impostos), mas não possuem política monetária, nem despesas de natureza nacional (por exemplo defesa ou negócios estrangeiros). A generalidade dos estudos de CPE orçamentais a este nível tem concluído pela existência de ciclos oportunistas (Blais e Nadeau, 1992; Reid, 1998; Kneebone e Mckenzie, 2001; Galli e Rossi, 2002; Akhmedov e Zhuravskaya, 2004).
- ii. Os municípios, entidade sobre a qual incidirá o nosso estudo, é de longe o nível subnacional mais estudado. Os municípios são divisões numerosas do território nacional, tendo apenas competências orçamentais. As eleições realizam-se todas na mesma altura e as mesmas são muito personalizadas no Presidente de Câmara. A generalidade dos estudos CPE orçamentais a este nível tem concluído pela existência de ciclos oportunistas, destacando-se os seguintes: Rosenberg (1992); Pettersson-Lidbom (2001); Brender (2003); Foucault, Madies e Paty (2008); Aidt e colegas (2011); Sakurai e Menezes-Filho (2011); Chortareas e colegas (2016); Kis-Katos e Sjahrir (2017); Alesina e Paradisi (2017).
- iii. As cidades, quando definidas autonomamente e não como parte de um município, representam uma realidade diferente, semelhante a um microestado. Trata-se de entidades urbanas com ampla autonomia política e financeira, o que contribui para a heterogeneidade dos estudos e das conclusões, embora seja mencionada uma correlação entre a despesa e o calendário eleitoral. São referências relevantes sobre esta linha da pesquisa as seguintes: Strate, Wolman e Melchior (1993); Bhattacharyya e Wassmer (1995); Be e Moulton (2015); Freier (2015).

Os estudos regionais mais representativos foram desenvolvidos sobretudo em dois países: Canadá e Alemanha. Para o primeiro caso foram identificados CPE oportunistas (Blais e Nadeau, 1992; Kneebone e Mckenzie, 2001) e ideológicos (Kneebone e Mckenzie, 2001). Apesar de as províncias canadianas permitirem ao incumbente fixar a data das eleições, Reid (1998) não encontra evidências de que a data das mesmas influa nos resultados eleitorais. Assim, não se verifica o ajustamento do calendário eleitoral para as eleições ocorrerem num período de expansão económica, de uma forma semelhante à sugerida por Takatoshi (1989) para o Japão. O caso dos *Länder* alemão é mais complexo. A generalidade dos estudos é consensual na negação da hipótese de CPE ideológicos em relação ao *deficit* e despesa orçamental (Seitz, 2000; Galli e Rossi, 2002; Jochimsen e Nuscheler, 2011), embora Potrafke (2010) identifique uma separação ideológica na composição dos gastos com educação e cultura. Os governos de esquerda investem marginalmente mais na escolaridade obrigatória e os governos de direita favorecem a despesa com o ensino superior e a cultura. A Alemanha representa uma exceção na literatura de CPE oportunistas, com o ciclo oportunista a ter sinal contrário ao consagrado na literatura: dado o extremo conservadorismo fiscal dos eleitores alemães⁵⁵, o incumbente sinaliza a sua competência apresentando em ano eleitoral uma redução do *deficit* e da dívida (Jochimsen e Nuscheler, 2011).

Os estudos de CPE a nível municipal constituem o tema desta dissertação, pelo que de seguida serão apresentados com maior grau de detalhe os estudos realizados neste nível de análise. Dada a extensão da bibliografia, e tendo em atenção a necessidade de estabelecer um padrão entre estudos muito heterógenos, optou-se por dividir os estudos por modelo testado e metodologia seguida. De notar que frequentemente um mesmo estudo testa diferentes modelos. No caso português, dado tratar-se do caso sobre o qual incide a presente dissertação, foi reservado um subcapítulo específico.

A generalidade dos estudos segue um modelo racional oportunista de CPE, embora as variáveis económicas em foco variem consoante os autores. Enquanto no modelo original a variável económica era dada por (Δ) um imposto de senhoriagem, em modelos empíricos esta variável é substituída por um indicador orçamental facilmente observável (despesa total, *deficit*, dívida, etc.) que mantêm as restantes características de assimetria informacional (os

⁵⁵ A hipótese de os eleitores serem fiscalmente conservadores é frequente nos trabalhos de CPE sobre a Alemanha. Garmann (2017) desenvolve o argumento, postulando que a eficácia dos CPE depende do conservadorismo fiscal dos eleitores.

incumbentes conhecem o verdadeiro valor da variável antes dos eleitores e podem agir de forma a criar ciclos) do modelo teórico.

O primeiro conjunto de estudos de CPE municipais a expor utiliza o valor da despesa total como variável a ser influenciada pelo incumbente, tendo em vista a sua reeleição. Neste caso, o incumbente aumenta o nível das despesas públicas em ano eleitoral, providenciando mais bens públicos, evidenciando assim o seu nível de competência. O eleitorado reconhece um aumento em utilidade, cujo custo só é conhecido depois do ato eleitoral. A existência de CPE oportunistas para os municípios utilizando esta variável foi reconhecida em Espanha (Balaguer-Coll *et al.*, 2015), França (Foucault *et al.*, 2008), Brasil (Sakurai e Gremaud, 2007), Grécia (Chortareas *et al.*, 2016), Israel (Rosenberg, 1992) e Portugal (Gonçalves Veiga e Veiga, 2007).

O trabalho de Brender (2003) sobre os municípios israelitas para o período de 1989-1998 simultaneamente valida e rejeita a existência de CPE oportunistas. O autor argumenta que nos primeiros 15 anos os eleitores foram indiferentes à questão do *deficit* municipal, mas que uma vez implementado o reporte financeiro obrigatório e a sua publicação, a par da expansão dos *media* locais, os eleitores mudaram de atitude e passaram a punir os incumbentes despesistas. A variável simétrica da anterior, a receita total (ou mais frequentemente, os impostos municipais) foi também testada com sucesso. Neste caso, o incumbente mantém o nível das despesas públicas em ano eleitoral, mas diminui a carga fiscal, evidenciando assim o seu nível de competência. O eleitorado beneficia de um alívio da carga fiscal, mas sem a correspondente perda de utilidade. Esta é uma variável menos utilizada que a anterior, sobretudo porque na maior parte dos países os municípios não dispõem de competências em matéria fiscal. Foram identificados CPE oportunistas para esta variável na Alemanha (Foremny e Riedel, 2014), Itália (Alesina e Paradisi, 2017) e França (Binet e Pentecôte, 2004).

Uma linha de investigação também muito ativa nos modelos oportunistas prende-se com a alteração da composição das rubricas orçamentais em ano eleitoral. Dado que o aumento da despesa total e/ou a diminuição da receita fiscal se traduzem (mantendo o resto constante) em aumento da dívida pública (algo que o eleitorado fiscalmente conservador não aprecia), os incumbentes podem recorrer ao desvio de verbas de despesas correntes para despesas de capital (teoricamente com maior visibilidade) sem aumentarem o nível total da despesa. Esta forma de CPE foi confirmada para o Brasil (Klein e Sakurai, 2015), Colômbia (Drazen e Eslava, 2010) e Portugal (Castro e Martins, 2016).

Nestes estudos surgem as tendências que observaremos recorrentemente quando analisamos a existência de CPE a nível municipal: o aumento da despesa orçamental em anos eleitorais, especialmente em rubricas de maior visibilidade para o eleitorado, como é o caso das despesas de capital, cujo financiamento, em virtude da fraca autonomia municipal/regional se traduz em aumento do *deficit* e/ou realocação de verbas de outras rubricas de menor impacto eleitoral.

Os modelos ideológicos racionais, inspirados em Alesina e colegas (1997), foram também amplamente testados ao nível municipal. Foram identificados ciclos ideológicos de despesa pública para Portugal (Gonçalves Veiga e Veiga, 2007), dívida pública para Espanha (Isabel-Maria *et al.*, 2011; Bastida *et al.*, 2013), impostos locais em França (Dubois *et al.*, 2007) e Holanda (Allers *et al.*, 2001) e emprego público na Suécia (Pettersson-Lidbom, 2007). Os resultados são consequentes com os modelos teóricos, com os executivos de esquerda a apresentarem maior nível de despesa, dívida e impostos locais. Em paralelo com esta linha de investigação, foi ponderada a hipótese da influência exercida por governos de coligação nas finanças públicas locais, sendo os resultados inconclusivos. Ashworth e colegas (2005) não encontram qualquer efeito de longo prazo para a dívida pública municipal, enquanto que Allers e colegas (2001) constataam que os executivos de coligação camarária têm menor nível de impostos.

A sugestão óbvia, considerando estas observações, é averiguar se ambos os efeitos são simultâneos e se reforçam entre si, ou seja, se os incumbentes afiliados em partidos políticos de esquerda são mais propensos à criação de CPE que as restantes forças políticas. A investigação de Veiga e Veiga (2007b) sugere que sim. De acordo com estes autores, para o painel observado, existem diferenças estatisticamente significativas entre a política orçamental dos incumbentes de direita e de esquerda, com estes últimos a exibirem um aumento de despesa mais significativo em ano eleitoral. As diferenças partidárias não se esgotam nesta dicotomia fiscal. Há também a possibilidade de diferentes partidos prosseguirem uma política oportunista diferenciada. É relativamente frequente no decurso de uma investigação que as hipóteses oportunista e ideológica sejam testadas em simultâneo para um mesmo painel. Seguindo esta opção de análise, Blais e Nadeau (1992) concluem que os governos prosseguem em simultâneo políticas partidárias e oportunistas, privilegiando uma ou outra em relação direta da probabilidade de reeleição. Ou seja, se um executivo prevê uma reeleição tranquila, não tem necessidade de prosseguir uma política oportunista, seguindo com uma política económica alinhada com a sua ideologia. Por outro lado, caso estime que é difícil a reeleição, tem mais

incentivo para suspender temporariamente a política económica que tem vindo a seguir e tentar manipular as rubricas económicas de forma oportunista para conseguir a reeleição. Esta observação é consistente com o sugerido por Frey e Schneider (1978) que sustentam que os efeitos ideológicos são mantidos apenas quando o executivo espera uma reeleição fácil.

Embora, na realidade portuguesa, as cidades correspondam sempre a um município, existindo em grande medida uma identificação entre ambos, o mesmo pode não ocorrer em outros países. Apresentam-se sumariamente agora os estudos de CPE que têm como âmbito exclusivamente as cidades.

Strate e colegas (1993) sugerem a existência de um “ciclo eleitoral de receita e despesa” a nível das cidades⁵⁶ para os Estados Unidos. No seguimento deste estudo, Bhattacharyya e Wassmer (1995) apresentam resultados que sugerem que a despesa é sensível ao calendário eleitoral, embora os autores denotem reservas quanto a estes resultados, tendo em conta a elevada heterogeneidade dos maiores aglomerados populacionais norte-americanos. O trabalho mais recente de Be e Moulton (2015), para 268 cidades norte-americanas no período 1970-2004, não encontrou evidências da existência de CPE para as rubricas da receita e despesa em ano eleitoral.

O que releva desta pesquisa prévia para o presente trabalho é a consistência metodológica utilizada quando o nível de análise é o do poder local. Com efeito, os autores tendem a optar por modelos oportunistas racionais semelhantes ao proposto por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), ou modelos racionais ideológicos na linha do sugerido por Alesina e colegas (1997). A análise de dados em painel parece ser consensual, ou pelo menos muito divulgada. As vantagens deste método serão ilustradas adiante no presente trabalho, no capítulo sobre metodologia econométrica.

A verificação empírica da teoria dos CPE permanece controversa, mas é possível identificar os fatores críticos de sucesso para a demonstração da existência dos mesmos a nível local: os eleitores têm expectativas racionais e votam no político que lhes providenciar maior utilidade. As rubricas económicas relativas a investimento são especialmente atrativas para demonstrar competência. Podem existir divergências ideológicas que justifiquem ou intensifiquem o CPE. A pesquisa prévia sugere que a intensidade dos ciclos depende do nível

⁵⁶ A metodologia utilizada é algo difusa, pois são escolhidos todos os municípios com mais de 100.000 habitantes, mas os *lags* temporais são observados em relação ao momento eleitoral e não a um ano preciso para os anos 1978-1985.

de desenvolvimento económico, idade e nível de democracia, regras eleitorais, transparência do processo político e regras fiscais particulares a cada caso. Dando continuidade ao ponto de situação da pesquisa sobre CPE ao nível local, as especificidades do caso português serão abordadas no subcapítulo seguinte.

3.3. CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Nesta secção vamos abordar os estudos empíricos de CPE nos municípios portugueses. O estudo dos municípios portugueses apresenta as seguintes vantagens: os dados das despesas públicas encontram-se muito detalhados, os instrumentos de política orçamental são idênticos para todos os municípios e a data das eleições autárquicas é exógena ao executivo municipal (Gonçalves Veiga e Veiga, 2007). Os estudos sobre CPE para o caso municipal português utilizam, em consonância com a restante literatura, modelos oportunistas racionais e modelos racionais ideológicos.

Foram identificados CPE oportunistas racionais para as variáveis de despesa pública, emprego público e transferências intergovernamentais. Sistematizam-se, em seguida, os resultados alcançados nessas pesquisas:

- i. As rubricas de despesa pública, especialmente as relacionadas com despesas de investimento, tais como “07.01.04 - Construções diversas” e “07.01.04.01 - Viadutos, arruamentos e obras complementares”, são particularmente suscetíveis a manipulações eleitorais e o efeito é bastante evidente com a verba alocada a subir significativamente em ano eleitoral, confirmando a existência de CPE (Gonçalves Veiga e Veiga, 2007; Gonçalves Veiga *et al.*, 2007; Aidt *et al.*, 2011).
- ii. Coelho, e colegas (2006), ao analisarem o emprego municipal, concluíram que este segue um ciclo comparável (e decorrente) do aumento de despesas de investimento (observadas por Gonçalves Veiga e Veiga, 2007). Embora os Presidentes de Câmara não controlem diretamente uma grande parte do emprego local, existe um efeito indireto através de um aumento na despesa municipal que gera empregos em empresas locais. Ao introduzirem maior dinamismo à economia local, os Presidentes de Câmara podem aumentar o nível de bem-estar e assim potenciar a sua própria reeleição.

- iii. Foram ainda encontradas evidências de CPE oportunistas para as transferências intergovernamentais, observando-se que o nível das mesmas tende a aumentar em anos eleitorais autárquicos e legislativos (Veiga e Pinho, 2007).

Em relação aos estudos de CPE municipal, seguindo os modelos racionais ideológicos, os resultados são inconclusivos. Por exemplo, Veiga e colegas (2003) não encontram evidências de efeitos ideológicos na distribuição das despesas públicas. Aidt e colegas (2011) consideram que os Presidentes de Câmara de esquerda prosseguem políticas mais oportunistas que os incumbentes de direita. Gonçalves Veiga e Veiga (2007) ficam algo a meio caminho entre estas duas posições. Consideram que os incumbentes de esquerda têm mais propensão a prosseguir uma política oportunista, mas que os indicadores não são suficientemente robustos para validar completamente a hipótese ideológica.

Sumariando os resultados anteriores para o caso português, podemos afirmar que a existência de CPE oportunistas racionais é confirmada em todos os estudos e que a existência de CPE ideológicos não está confirmada.

De entre os fatores que podem potenciar a existência de ciclos oportunistas, a pesquisa prévia sobre o caso português destaca os seguintes:

- i. A composição das rubricas de despesa - observa-se uma tendência para o desvio de verbas de despesas correntes para despesas de capital em ano eleitoral (Gonçalves Veiga e Veiga, 2007; Gonçalves Veiga *et al.*, 2007).
- ii. O grau de transparência fiscal - a pesquisa tem sugerido que quanto mais informados estão os eleitores, menor o grau de manipulação oportunista (Veiga e Pinho, 2007).
- iii. O grau de competitividade eleitoral - tem-se verificado que quanto mais renhida é uma eleição, maior o grau de distorção oportunista realizado pelo incumbente em ano eleitoral (Aidt *et al.*, 2011).
- iv. As transferências - a pesquisa tem sinalizado que o aumento de transferências em ano eleitoral tende a aumentar a probabilidade de os Presidentes de Câmara prosseguirem uma política oportunista (Veiga e Pinho, 2007; Aidt *et al.*, 2011).

Em sentido inverso, foram testadas hipóteses teóricas que não se confirmaram, ou cujos resultados permanecem contraditórios. Assim, Aidt e colegas (2011) concluem que o oportunismo é maior quando o Presidente de Câmara se recandidata a novo mandato, enquanto que o resultado obtido por Gonçalves Veiga e Veiga (2007) é que o nível de oportunismo é idêntico. De notar que estes resultados foram obtidos antes da lei de limitação de mandatos estar em vigor. Um estudo mais recente de Veiga e colegas (2017), o qual versa especificamente sobre este tema, concluiu que os Presidentes de Câmara impedidos de se recandidatarem gerem as finanças locais de forma menos oportunista que os autarcas reelegíveis, com menores aumentos de despesa e menor redução de receitas em anos eleitorais.

O apoio que o Presidente de Câmara dispõe na Assembleia Municipal é igualmente inconclusivo na potenciação de CPE. Veiga e colegas (2003) consideram um fator relevante a existência de uma maioria de apoio na Assembleia Municipal, enquanto que Veiga e Veiga (2007b) concluem que o nível de oportunismo é indiferenciado entre Presidentes que dispõem de maioria e os restantes.

Em suma, o que os estudos existentes revelam para o caso português é a existência de CPE nas eleições municipais, especialmente nas rubricas de despesas de investimento. O grau de transparência, de competitividade eleitoral e o nível de apoio político são fatores que podem potenciar a prossecução de uma política oportunista por parte dos Presidentes de Câmara.

3.4. MODELO TEÓRICO E CONCEPTUALIZAÇÃO

Existem duas linhas de investigação de CPE: a que se debruça sobre a criação de ciclos económicos por intervenção dos executivos que desejam ser reeleitos (ciclos oportunistas); e a que se apoia numa visão mais ideológica, advogando que os ciclos económicos são criados porque a gestão económica difere em função das preferências ideológicas dos partidos no poder. Com a introdução de eleitores com expectativas racionais nos modelos de ambas as linhas de investigação, resultaram os modelos oportunistas racionais e os modelos racionais ideológicos. Os primeiros combinam o oportunismo dos incumbentes com informação assimétrica destes em relação aos eleitores, de forma a criarem um choque de competência que potencie a sua reeleição (Cukierman e Meltzer, 1986; Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990). No modelo racional ideológico, Alesina e colegas (1997) sugerem que os ciclos ideológicos são menos pronunciados (em comparação com o modelo inicial proposto por Hibbs) e que os mesmos não

se mantêm estáveis ao longo do mandato, sendo mais pronunciados no início dos mesmos. Ao longo desta secção são apresentadas as opções e os conceitos-chave que balizam o modelo teórico.

Na literatura de CPE ao nível municipal, a linha de investigação mais ativa é a que utiliza o modelo oportunista racional, embora a pesquisa também se tenha debruçado sobre qual das ideologias, direita ou esquerda, é mais oportunista (Gonçalves Veiga e colegas, 2007). Na presente investigação, testar-se-á igualmente este modelo e a competência do incumbente será definida pela capacidade de providenciar mais bens públicos com o menor custo para os munícipes/eleitores. O modelo oportunista racional foi escolhido em virtude de ser o que produz os resultados mais robustos, tendo por base premissas relativamente simples.

Esta avaliação de competência tem por base a *performance* económica do Presidente de Câmara na gestão das finanças municipais, pelo que um nível elevado de transparência em relação às mesmas é indispensável. Tal é garantido pelas disposições legais enunciadas no capítulo anterior, que estabelecem divulgações periódicas anuais das finanças municipais. Contudo, o modelo proposto baseia o sucesso do seu funcionamento numa assimetria informacional entre o incumbente e o eleitorado em relação à gestão financeira municipal. A resolução deste aparente paradoxo é simples e pode ser enunciada da seguinte forma: a informação é fiável e transparente, mas dada a sua natureza anual, não se encontra disponível para o eleitorado quando é chamado às urnas no último semestre do último ano de mandato, permitindo ao incumbente gerir os meses que antecedem a eleição, sabendo que vai ser avaliado politicamente antes de dar a conhecer os documentos financeiros relativos a esse período.

A sinalização da competência tem um período, o ano eleitoral, e tem também um fator adicional, a visibilidade. Com efeito, nos estudos de CPE municipais que se focam em variáveis de despesa orçamental (que constituem a grande maioria), é necessário especificar o que visibilidade significa neste contexto. Por um lado, o aumento de despesa tem de ser observável nos indicadores financeiros, mas por outro, tem de ser observado pelos cidadãos eleitores. Assim, nem toda a despesa é igualmente visível. Por exemplo: a renovação de um jardim municipal ou a contratação de mais jardineiros implicam o aumento da despesa, mas podem não ser igualmente visíveis por parte dos munícipes (Dubois, 2016). A primeira despesa pode ser observada por todos, enquanto que a segunda é mais discreta. Por este motivo, as rubricas de despesa orçamental de capital têm sido favorecidas no estudo do caso dos municípios portugueses (Veiga *et al.*, 2003; Gonçalves Veiga e Veiga, 2007).

Tendo por base o modelo teórico e os conceitos teóricos antes expostos, bem como, de modo geral, a literatura prévia sobre o tópico em estudo, de seguida são apresentadas e fundamentadas as hipóteses de investigação a serem testadas empiricamente.

3.5. HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO

Neste subcapítulo expõem-se as hipóteses a serem testadas, relativas à prevalência de CPE oportunistas e ideológicos ao nível municipal em Portugal. Em relação ao primeiro modelo, pressupõe-se que o incumbente, através do aumento da despesa, especialmente despesa de capital, em ano eleitoral potencia a sua reeleição. Esta é uma linha de investigação utilizada frequentemente em trabalhos sobre CPE locais (Veiga *et al.*, 2003; Gonçalves Veiga e Veiga, 2007a; Sakurai e Menezes-Filho, 2011). Em relação aos CPE ideológicos, seguimos atentamente o proposto em Aidt e colegas (2011). Esta linha de investigação segue duas visões diferentes, que se reforçam entre si, e que pretendemos replicar: verificar se existe maior despesa em ativos de capital nas Câmaras Municipais geridas por executivos de esquerda, e averiguar se a despesa de capital em ano eleitoral apresenta diferenças significativas entre Câmaras Municipais geridas por ideologias diferentes.

A hipótese de partida da generalidade dos estudos sobre CPE ao nível local relaciona o aumento das despesas com o calendário eleitoral. Seguindo a linha de investigação proposta por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), os modelos de CPE baseados em expectativas racionais, ancoram a sua efetividade em assimetria informacional entre eleitos e eleitores. Uma vez que a execução orçamental do ano só é conhecida dos eleitores no ano seguinte ao escrutínio, o executivo dispõe de informação privilegiada, podendo fornecer mais bens e serviços aos munícipes, cujo verdadeiro custo só poderá ser contabilizado pelos mesmos depois do ato eleitoral. Simultaneamente, a dinâmica local gerada por um aumento da despesa sinaliza competência ao eleitorado e sinaliza aos agentes económicos uma melhoria do nível geral de atividade económica. É sugerido, desde o modelo de Nordhaus (1975), que a um pico de atividade económica em ano eleitoral, segue-se uma depressão. Adaptando essa premissa a um modelo orçamental, temos que o ano eleitoral deve apresentar um aumento significativo da variável despesa total em relação ao resto do mandato. Resumindo, esta é a hipótese mais simples e abrangente no que respeita à existência de CPE ao nível local utilizando expectativas racionais e instrumentos orçamentais. Se a despesa total é consistentemente mais elevada em

ano orçamental do que no resto do mandato e se não existem fatores exógenos que o justifiquem, a probabilidade da existência de CPE oportunistas a nível local é muito alta.

H1) Por comparação com os outros anos do mandato, o aumento da despesa total nos municípios é maior no ano eleitoral.

A despesa total divide-se entre despesa de capital e despesas correntes. Contudo, a variação dos gastos desta última costuma ser reduzida e compreende rubricas orçamentais com pouca visibilidade para o eleitor. Estas despesas são, por consequência, menos interessantes para manipulação oportunista. Pode, por isso, fazer-se um refinamento da hipótese anterior, em que para os mesmos testes de validação utilizamos apenas as despesas de capital. Esta é uma linha de investigação muito popular para o caso português, tendo diversos autores utilizado as rubricas de despesa de capital como base das suas conclusões (Veiga *et al.*, 2003; Veiga *et al.*, 2007; Aidt *et al.*, 2011). Os autores consideram a hipótese oportunista em relação à totalidade das despesas de capital como confirmada. Contudo, o período em que os estudos foram realizados foi um período de expansão generalizada da oferta de equipamentos sociais, pelo que é interessante rever esta conclusão num contexto de contração económica.

H2) Por comparação com os outros anos do mandato, o aumento da despesa de capital nos municípios é maior no ano eleitoral.

A hipótese seguinte é complementar às anteriores e vem estabelecer uma conexão importante entre a existência de CPE e a deterioração da situação financeira dos municípios. Como antes referido, a um dado nível de despesa tem de corresponder o mesmo nível de receita. Todos os desequilíbrios orçamentais de curto prazo têm de ser supridos com recurso a montantes externos – transferências do governo central, dívidas a fornecedores ou dívidas a entidades bancárias.

Este ciclo estratégico de endividamento, sugerido por Pettersson-Lidbom (2001), oferece vantagens aos incumbentes. Permite-lhes uma expansão dos desequilíbrios orçamentais (o aumento da despesa ou a diminuição da receita) e a satisfação dos compromissos assumidos com os credores é prolongada no tempo (muito para além do mandato autárquico) o que, em caso de derrota, coloca uma pressão financeira acrescida no executivo municipal seguinte, limitando a sua margem de ação (Persson e Svensson, 1989; Alesina e Tabellini, 1990).

Esta hipótese será testada utilizando a definição de saldo orçamental proposta por Veiga e colegas (2003), e contrastará os anos eleitorais com os não eleitorais.

H3) Por comparação com os outros anos do mandato, o saldo orçamental nos municípios é inferior no ano eleitoral.

No caso de as hipóteses anteriores serem validadas, isto é, de se verificarem aumentos da despesa de capital e saldos inferiores em ano eleitoral, estamos perante comportamentos oportunistas por parte dos Presidentes de Câmara. Como foi descrito anteriormente, no modelo proposto por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), os incumbentes sinalizam ao eleitorado a sua competência antes das eleições, recorrendo a um aumento das despesas visíveis e ocultando o verdadeiro custo das mesmas para uma data posterior ao ato eleitoral. Este modelo foi aplicado aos municípios portugueses (Veiga *et al.*, 2003) tendo-se observado que as despesas com maior visibilidade correspondem às verbas gastas em despesas de capital – especialmente despesas de investimento. Em termos financeiros, orçamentais e contabilísticos, são consideradas como despesas de investimento aquelas que as autarquias destinem à aquisição ou reparação de bens duradouros por si detidos ou por si utilizados na sua atividade (por exemplo: construção de habitação social, beneficiação de parques e jardins, aquisição de equipamentos básicos, etc.).

Assim, considerando que existem comportamentos oportunistas que validem a hipótese de CPE municipais, importa saber se a despesa é efetuada de forma a maximizar a visibilidade da mesma. Pretende-se que o teste desta hipótese ajude a explicar os mecanismos financeiros mediante os quais os autarcas portugueses visam maximizar o seu resultado eleitoral.

H4) Por comparação com os outros anos do mandato, o aumento das despesas de investimento nos municípios é maior no ano eleitoral.

A hipótese que se segue é o espelho da primeira – caso o incumbente não deseje aumentar o nível de despesa, uma diminuição de taxas municipais é um método igualmente visível de sinalizar competência. Uma diminuição da receita, ao aliviar o esforço fiscal dos contribuintes municipais, mantendo o mesmo nível de despesa sinaliza competência na eliminação de desperdícios ao nível da gestão municipal. Claro que quando não é o caso, dado que a uma determinada despesa tem de corresponder uma determinada receita, observamos um

desequilíbrio que terá de ser colmatado por dívida ou taxas mais elevadas no futuro – mantendo a despesa constante.

H5) Por comparação com os outros anos do mandato, a receita total nos municípios é inferior no ano eleitoral.

Em todas as hipóteses anteriores, o incumbente não dependia da sua base partidária, apenas desejava ser reeleito. Nesta última hipótese procuramos saber se a ideologia afeta o desempenho oportunista. A pesquisa prévia sugere a existência de CPE ideológicos em Portugal a nível municipal. Por exemplo, Veiga e Veiga (2007b) identificaram os autarcas de esquerda como mais propensos a um aumento de despesa em ano eleitoral, especialmente em despesas de capital. Considera-se importante refazer o teste a esta hipótese, uma vez que ao longo do período registou-se um aumento do número de municípios geridos por executivos de esquerda, em simultâneo com um período de maior contração económica.

Pretende-se avaliar se os diferentes partidos têm comportamentos oportunistas e se os mesmos diferem entre si. Estuda-se se os dois grandes blocos ideológicos se comportam da mesma forma em relação às hipóteses anteriores e se a alternância partidária afeta o comportamento das variáveis financeiras.

H6) Os municípios com Presidentes de Câmara ideologicamente de direita são menos oportunistas por comparação aos de esquerda.

No capítulo seguinte, dedicado à caracterização do poder local português, expor-se-á a arquitetura institucional do ordenamento político eleitoral português para os municípios.

CAPÍTULO 4 – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL

O propósito deste capítulo é descrever o poder político local e o seu sistema de financiamento no âmbito do poder administrativo central e local português, bem como as alterações e evoluções verificadas no período do estudo empírico. Pretende-se estabelecer o contexto institucional no qual será realizado o estudo. É descrita a evolução dos municípios portugueses nas suas vertentes económica e política. Com efeito, tratando-se o estudo de CPE de uma correlação entre estes dois elementos, é importante balizar o contexto em que interagem, de forma a estabelecer uma base de estudo sólida para o teste de hipóteses associado a comportamentos oportunistas.

O capítulo encontra-se subdividido da seguinte forma: o primeiro subcapítulo apresenta uma breve resenha histórica da génese e evolução dos municípios portugueses até ao período democrático. No subcapítulo seguinte procede-se à caracterização do poder político. O terceiro subcapítulo trata das finanças municipais, sendo estas desenvolvidas em maior detalhe.

4.1. RESENHA HISTÓRICA

Neste subcapítulo apresenta-se uma breve resenha histórica da evolução do ordenamento municipal português, desde a sua génese histórica, identificando-se as oscilações entre momentos de maior centralismo e momentos de maior descentralização. No fim do subcapítulo faz-se uma breve descrição da realidade atual dos municípios portugueses em termos geográficos e demográficos.

Herculano (1846) é o grande proponente da ideia que os municípios portugueses são anteriores ao Estado nacional, tendo a sua origem durante a dominação romana. Contudo, se nos reportarmos os municípios atuais, estes terão derivado da evolução das necessidades próprias da Reconquista, como forma de organização comunal de base territorial (Bilhim, 2004). Desde final da idade média que o modelo concelhio é a base da organização administrativa e judicial, estando presentes nas Ordenações Afonsinas (1447) e definitivamente

consagradas nas Ordenações Manuelinas (1514). Desde então, a organização local por município não abandonou mais o ordenamento territorial português.

O regime municipal da monarquia portuguesa permanece em larga medida inalterado até ao advento do liberalismo. Com o estabelecimento da monarquia constitucional, a reforma de Mouzinho da Silveira vem no sentido de uma maior centralização administrativa, dividindo o território nacional em distritos, municípios e freguesias, divisão que permanece até hoje. A publicação do primeiro Código Administrativo português, em 1836, previu que em cada uma dessas circunscrições territoriais era garantida a existência de um órgão com natureza deliberativa, eleito pelos respetivos habitantes. No caso dos municípios, esse órgão era a câmara municipal, composta por vereadores eleitos anualmente por voto direto e censitário (Amaral, 1986).

Com a implantação da República, o regime saído da revolução de 5 de outubro desejava descentralizar o poder, conferindo maior autonomia aos municípios. A Constituição Republicana de 1911, estabelece, em relação ao poder local no artigo 66.º, as seguintes disposições: a não ingerência do governo central na vida dos corpos administrativos locais; a divisão do poder local (municipal e distrital) em deliberativo e executivo; a representação das minorias nos corpos administrativos; e a autonomia financeira dos corpos administrativos. Apesar das intenções de descentralização administrativa, a instabilidade governativa, a existência em simultâneo de dois códigos administrativos, a asfixia financeira e a presença de administradores de concelho nomeados pelo poder central obstaram a este propósito.

Com o regime saído do 28 de maio e a subsequente Constituição de 1933 que impõe o Estado Novo, assiste-se a um novo esforço de centralismo. Apesar das garantias expressas no texto constitucional, a reforma administrativa de 1936-1940 esvaziou de poder as estruturas institucionais locais: os Presidentes de Câmara e regedores de freguesias passam a ser nomeados pelo poder central. Simultaneamente as autarquias passam a estar sujeitas a apertada tutela administrativa e deixam de dispor de receitas próprias.

Adicionalmente, deixa de haver uma câmara municipal eleita diretamente pelos cidadãos do município. A câmara municipal é composta por um presidente, nomeado pelo governo, e por um número variável de vereadores, eleitos pelo conselho municipal, por quatro anos. Por sua vez, o conselho municipal (o órgão que reflete a estrutura corporativa do regime político) é composto por representantes das corporações afetas ao regime.

Com o advento do 25 de Abril e a normalização democrática são dissolvidos os órgãos locais afetos ao Estado Novo e nomeadas comissões administrativas para a gestão dos interesses locais até às primeiras eleições autárquicas de 1976. Com a Constituição de 1975 assistimos, pela primeira vez, a uma verdadeira descentralização democrática e autonomia municipal.

Resumindo, durante a Monarquia e na Primeira República, os órgãos municipais e os Presidentes de Câmara eram eleitos de forma censitária, durante o período do Estado Novo passaram a ser nomeados e, a partir de 1976, voltaram a ser eleitos, desta vez por sufrágio universal. Nos períodos de transição, entre 1926-1937 e entre 1974-1976, as câmaras municipais foram geridas por comissões administrativas. Os poderes e responsabilidades dos Presidentes de Câmara acompanharam estas transformações, com períodos de maior influência do mesmo nos momentos de descentralização e de menor influência nos períodos mais centralistas.

4.2. CARACTERIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO MUNICIPAL

Procede-se de seguida à caracterização do poder político municipal. Não obstante ser indispensável a consulta dos diplomas que regulam a atividade política a nível autárquico, pretende-se apresentar as principais características do mesmo. O subcapítulo conclui com uma explicação para a identificação dos eleitores com a figura do Presidente de Câmara.

Peça essencial do novo ordenamento político português, resultante da revolução de abril, o novo poder autárquico principiou com a substituição dos representantes locais do Estado Novo por comissões instaladoras afiliadas com o novo regime. Estas comissões permanecerem em funções até a realização das primeiras eleições locais em 1976. De início, os mandatos compreendiam uma duração de 3 anos e apenas a partir de 1985 a duração do mandato passou para 4 anos, sem qualquer limitação de mandato⁵⁷. Embora listas de cidadãos eleitores pudessem concorrer a juntas de freguesia desde 1976, os partidos monopolizaram a oferta eleitoral municipal até à revisão constitucional de 1997 e apenas nas eleições de 2001 as listas de cidadãos foram autorizadas a concorrer às câmaras municipais.

⁵⁷ A limitação de mandatos, resultante da Lei n.º 46/2005, de 29/08/2005, apenas produziu os seus primeiros efeitos na eleição de 2013.

As autarquias locais são definidas como pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações⁵⁸. Estas prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, designadamente: de consulta; de planeamento; de investimento; de gestão; de licenciamento e controlo prévio; de fiscalização⁵⁹.

De referir que a prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, subsidiariedade, complementaridade, prossecução do interesse público e proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, bem como a intangibilidade das atribuições do Estado⁶⁰.

Os órgãos representativos do município são a câmara municipal e a assembleia municipal, enquanto os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia⁶¹.

A câmara municipal, constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área. A eleição da câmara municipal é simultânea com a da assembleia municipal, salvo no caso de eleição intercalar⁶².

O presidente da câmara municipal é o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir na respetiva lista, sendo o número de vereadores proporcional à dimensão do município⁶³. De entre os vereadores, o presidente designa o vice-presidente que substituir o primeiro nas suas faltas e impedimentos⁶⁴.

⁵⁸ O âmbito de intervenção dos municípios é definido no art.º 2 do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, revogado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Posteriormente, partes da Lei n.º 169/99 foram revogadas pela Lei n.º 75/2013.

⁵⁹ Cfr. art.º 3.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as alterações subsequentes.

⁶⁰ Cfr. art.º 4.º do RJAL.

⁶¹ Cfr. art.º 5.º do RJAL.

⁶² Cfr. art.º 56.º da Lei n.º 169/99.

⁶³ Para além do presidente, a câmara municipal é composta por: 16 vereadores em Lisboa, 12 vereadores no Porto, 10 vereadores nos municípios com mais de 100 000 eleitores, 8 vereadores nos municípios de 50 000 a 100 000 eleitores, 6 vereadores nos municípios de 10 000 até 50 000 eleitores e 4 vereadores nos municípios com 10 000 ou menos eleitores.

⁶⁴ Cfr. art.º 57.º da Lei n.º 169/99.

A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município, sendo constituída pelos Presidentes das juntas de freguesia e por membros em número não inferior ao daqueles eleitos pelo colégio eleitoral do município⁶⁵.

De salientar que as atribuições dos municípios, relativas a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias, incluem as seguintes áreas: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; cooperação externa⁶⁶.

Os membros dos órgãos das autarquias locais são titulares de um único mandato, tendo este a duração de quatro anos. Os vogais da junta de freguesia mantêm o direito a retomar o seu mandato na assembleia de freguesia, se deixarem de integrar o órgão executivo⁶⁷.

De acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto⁶⁸, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, o território de cada Câmara Municipal local corresponde a um único círculo eleitoral. A eleição para o órgão executivo faz-se por sufrágio universal, direto, secreto, periódico em listas plurinominais, sendo designado Presidente de Câmara o primeiro da lista mais votada⁶⁹. Podem apresentar-se ao ato eleitoral partidos políticos (isoladamente ou em coligação) e grupos de cidadãos eleitores – prerrogativa exclusivamente local, dado que o mesmo não é possível para eleições legislativas⁷⁰.

Para o presente trabalho importa destacar a posição única do Presidente de Câmara como o grande decisor político das opções de política pública do município. Este concentra em si mesmo a representação institucional e as prerrogativas de gestor público atribuídas ao município. Embora o Presidente de Câmara não constitua um órgão oficial, os poderes que

⁶⁵ O número de membros da assembleia municipal varia consoante a dimensão dos municípios e segue duas regras: O número de membros da assembleia municipal é superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram por inerência, e igual ou superior ao triplo do número de membros da respetiva câmara municipal.

⁶⁶ Cfr. art.º 23.º do RJAL.

⁶⁷ Cfr. art.º 75.º da Lei n.º 169/99.

⁶⁸ Com as alterações subsequentes.

⁶⁹ Cfr. art.º 10.º, 11.º, n.º 1 do art.º 14.º da Lei Orgânica n.º 1/2001.

⁷⁰ Cfr. n.º 4 do art.º 239.º da CRP e art.º 19.º da Lei Orgânica n.º 1/2001.

acumula configuram-no como tal. Entre as competências do Presidente de Câmara⁷¹ destacam-se as seguintes:

- i. controlar as finanças (coordena a elaboração do orçamento municipal e o plano de atividades e autoriza a saída de dinheiro dos cofres municipais);
- ii. cumprir as deliberações da assembleia municipal e remeter-lhe toda a informação obrigatória;
- iii. aprovar as obras públicas financiadas pelo município;
- iv. convocar as reuniões da Câmara;
- v. gerir os recursos humanos do município e dirigir o serviço municipal de proteção civil e o conselho municipal de segurança.

É importante referir que, embora a aprovação do orçamento dependa da Assembleia Municipal, a execução não depende de nenhum outro órgão autárquico que não a Presidência de Câmara. Assim, o mesmo dispõe dos instrumentos necessários para realizar um estímulo económico pré-eleitoral e da identificação do eleitorado com a pessoa do Presidente de Câmara para ser recompensado pela sua competência na gestão do município. Esta personalização da atividade executiva da Câmara Municipal no seu Presidente é notada por Amaral (1986), que considera o Presidente o verdadeiro chefe da administração municipal.

4.3. CARACTERIZAÇÃO DAS FINANÇAS LOCAIS PORTUGUESAS

O objetivo deste subcapítulo é caracterizar as finanças locais portuguesas, expondo os seus princípios, fontes de receita, regras orçamentais, regimes de endividamento, documentos de prestação de contas e regime de controlo financeiro.

A política orçamental pública consiste na alocação de recursos monetários obtidos através da receita fiscal em políticas públicas que visam suprir as necessidades da entidade política que representam (neste caso, município) e, claro, dos seus habitantes. Nos regimes democráticos, os habitantes são (salvo as limitações previstas na lei) também eleitores e o agente político responsável pela alocação dos recursos é um órgão eleito, sujeito a escrutínio periódico e livre. Daqui resulta que a política orçamental possui uma dupla limitação – não se

⁷¹ Cfr. art.º 35.º do RJAL.

pode alhear da realidade económica do espaço geográfico sobre o qual o órgão político é soberano.

Apesar de a Constituição de 1975 consagrar a autonomia financeira das autarquias, as mesmas continuaram a depender diretamente de financiamento por parte do governo central até à promulgação da primeira lei de finanças locais em 1979⁷². Não obstante, continuou a verificar-se uma grande dificuldade em dar cumprimento ao estipulado na lei, com as finanças locais a sofrerem cortes consecutivos em sede de Orçamento de Estado, até à primeira alteração da Lei das Finanças Locais em 1984⁷³. Apenas a partir deste momento podemos considerar que o poder municipal possui autonomia financeira – maior ou menor em virtude das receitas fiscais próprias que o município conseguir auferir.

A Constituição da República Portuguesa⁷⁴ (CRP) estabelece, sob o Título IV, o sistema financeiro e fiscal a que os cidadãos e o Estado se encontram obrigados. Os artigos 105.º a 107.º definem o conteúdo, a elaboração e a fiscalização do Orçamento Geral do Estado. O n.º 1 do art.º 106.º postula que a Lei do Orçamento de Estado (OE) é elaborada, organizada, votada e executada (anualmente) de acordo com a respetiva Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁷⁵. O regime jurídico vigente estabelece que a Assembleia da República (AR) aprova a Lei do OE e o Governo o Decreto-Lei de Execução Orçamental. A execução do orçamento é fiscalizada, de acordo com o previsto no art.º 107.º da Lei do OE, pelo Tribunal de Contas (TdC) e pela AR.

A legislação nacional estabelece o regime financeiro aplicável ao poder autárquico: O n.º 2 do art.º 2.º da LEO estabelece que “*sem prejuízo do princípio da independência orçamental, o disposto no título II e nos artigos 44.º e 74.º é aplicável aos subsectores da administração regional e local, com as devidas adaptações, cabendo às respetivas leis de financiamento concretizar os termos dessa aplicação*”. O mesmo princípio encontra-se vertido de forma ainda mais concreta no art.º 28.º da mesma lei, que remete para diploma próprio as regras específicas a aplicar ao setor. Esse diploma é o Regime Financeiro das Autarquias Locais

⁷² Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro.

⁷³ Por Decreto-Lei n.º 98/84, de 24 de março.

⁷⁴ Texto oficial aprovado pelo Decreto de Aprovação da Constituição, publicado no *Diário da República* n.º 86, I Série, de 10 de abril de 1976. Republicado pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto de 2005, que aprovou a Sétima Revisão Constitucional.

⁷⁵ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes.

e das Entidades Intermunicipais⁷⁶ (RFALEI) que estabelece (entre outros) os princípios, fontes de receita, regras orçamentais, limites de endividamento e regimes de contabilidade e prestação de contas aplicáveis à gestão municipal. Assim, para a totalidade do período em estudo podemos afirmar que as Câmaras Municipais dispõem de ampla autonomia na gestão das suas finanças, e que as mesmas devem satisfazer um conjunto alargado de necessidades dos munícipes. Na secção seguinte, serão elencados princípios da atividade financeira local.

4.3.1. PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

O setor local está sujeito aos princípios consagrados na LEO e restantes diplomas orçamentais⁷⁷. Não obstante, o legislador considerou proveitoso enunciar os princípios que devem nortear a atividade financeira das autarquias no n.º 2 do art.º 3.º do RFALEI. Estes encontram-se preceituados nos artigos subsequentes⁷⁸. A presente pesquisa focar-se-á, em específico, naqueles que estipulam taxativamente os normativos de enquadramento conceptual do trabalho a realizar. Assim, os princípios a apresentar sumariamente em seguida são o da legalidade, da autonomia financeira e da transparência. Estes são os que mais relevam para o funcionamento financeiro das autarquias e para a correta avaliação das mesmas por parte dos munícipes.

O princípio da legalidade, no n.º 2 do art.º 4.º do RFALEI limita, sob pena de nulidade, qualquer deliberação de órgãos das autarquias locais que envolva o exercício de poderes tributários, determine o lançamento de taxas não previstas na lei ou a realização de despesas não permitidas por lei, cerceando assim a discricionariedade fiscal por parte dos órgãos autárquicos.

Repare-se que, ao contrário do poder central, o poder local não dispõe, entre as suas atribuições, de poder autónomo de fisco. Pode, na estrita medida do previsto na lei, dispor de alguma autonomia no volume fiscal a aplicar, através da definição da percentagem a cobrar em determinado imposto, mas em nenhum momento dispõe da capacidade para criar ou revogar o mesmo. De igual forma, pode dispor, na medida em que a lei o determine, de capacidade para

⁷⁶ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com as alterações subsequentes.

⁷⁷ Leis n.º 23/2003, de 2 de julho, n.º 48/2004, de 24 de agosto, n.º 48/2010, de 19 de outubro, n.º 22/2011, de 20 de maio, e n.º 52/2011, de 13 de outubro, alterada e republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

⁷⁸ Art.º 4.º a 13.º do RFALEI.

criar, gerir e revogar taxas municipais⁷⁹, “incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais”⁸⁰.

As taxas, ao contrário dos impostos, têm um caráter bilateral: pressupõem que o cobrador (neste caso a autarquia) preste um serviço em troca do valor monetário cobrado. Têm particular relevância ao nível das finanças locais, uma vez que as autarquias possuem maior discricionariedade na sua criação, extinção e cobrança, o que não sucede com os impostos, dado que estes estão sujeitos à reserva parlamentar. E, embora não seja de excluir que as mesmas possam sofrer um desagravamento em ano eleitoral, a sua natureza, ao exigir uma contrapartida real por parte do município, constitui um instrumento pouco adequado a um fim eleitoralista.

O princípio da autonomia financeira estipula, no art.º 6.º do RFALEI, o grau e a extensão em que os municípios podem gerir o seu património e finanças. O n.º 2 do mesmo artigo enuncia os poderes de autonomia financeira dos órgãos eleitos. Compete-lhes elaborar, aprovar e modificar o orçamento, bem como elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas, gerir o património existente e o que se lhe seja afeto, exercer os poderes tributários legalmente atribuídos e, numa perspetiva mais operacional, dispor de receitas, processar despesas e aceder ao crédito.

É na autonomia financeira que reside um dos vértices do presente trabalho. Com efeito, caso a função de gestão autárquica fosse um mero exercício administrativo de poderes delegados pela administração central, qualquer investigação que incidisse sobre a natureza da política financeira local com base em objetivos eleitorais seria espúria.

Concomitantemente com o princípio anterior, o princípio da transparência, definido no art.º 7.º do RFALEI, pressupõe o dever de divulgar aos cidadãos e ao Estado “*de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira*”. É pois, possível e desejável, que os munícipes sejam informados da situação e opções financeiras dos órgãos municipais – um elemento certamente importante na sua avaliação da prestação dos eleitos em futuros atos eleitorais. É precisamente o *timing* em que os resultados são divulgados que permite enquadrar os trabalhos de CPE municipais em modelos de informação assimétrica (como o modelo oportunista racional). Os municípios são obrigados a submeter a conta de gerência à votação na Assembleia Municipal, na reunião do mês de abril do ano seguinte àquele a que respeita.

⁷⁹ Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (Regime geral das taxas das autarquias locais).

⁸⁰ Cfr. art.º 20.º do RFALEI.

Independentemente da sua apreciação pelo órgão deliberativo, até 30 de abril a mesma tem de ser submetida ao TdC⁸¹ e até 30 dias da aprovação submetida à CCDR e ao INE. Consideremos que em maio/junho, a execução orçamental é conhecida de todos, mas na data das eleições, em outubro do ano anterior, apenas o incumbente possui a informação relativa a dez meses de execução orçamental, o que constitui uma inegável vantagem.

Embora os princípios orçamentais se tenham mantido largamente inalterados ao longo do tempo, tal não é o caso das fontes de receita municipal. Para o período que nos interessa (2003-2017), as fontes de receita relevantes são as previstas na quarta⁸², quinta⁸³ e sexta⁸⁴ lei de finanças locais (que se encontra atualmente em vigor) e só produziu efeitos na eleição de 2017. As fontes de receita serão detalhadas na secção seguinte.

4.3.2. FONTES DE RECEITA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

A quarta lei das finanças locais, em linha com a revisão constitucional de 1997, consagra o poder tributário das autarquias relativamente a impostos a que estas tenham direito. Assim, as autarquias passam a ter direito a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA, distribuídos da seguinte forma: 24% como Fundo Geral Municipal (FGM) e 6,5% como participação no Fundo de Coesão Municipal (FCM).

Tendo em consideração que a lei foi alterada por diversas vezes, sublinhamos a quarta alteração à Lei 42/98, de 6 de agosto, a Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto, que criou o Fundo de Base Municipal (FBM) e alterou a distribuição dos montantes a auferir. O valor de receita calculado como proveniente do IRS, do IRC e do IVA é redistribuído da seguinte forma: 4,5% como Fundo de Base Municipal (FBM); 20,5% como Fundo Geral Municipal (FGM); e 5,5% como Fundo de Coesão Municipal (FCM).

A quinta lei de finanças municipais é criada já num contexto de restrição económica e é mais exigente em termos de endividamento e consolidação de contas dos municípios. Assim,

⁸¹ Estipulado no n.º 1 do artigo 51.º da nova LFL, conjugado com a alínea e) do n.º 2 do artigo 34.º da LAL, e com o n.º 4 do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - LOPTdC (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), com as alterações subsequentes.

⁸² Lei n.º 42/98, de 6 de agosto - Quarta Lei das Finanças Locais.

⁸³ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - Quinta Lei das Finanças Locais.

⁸⁴ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Sexta Lei das Finanças Locais

as autarquias passam a ter direito ao Fundo de Equilíbrio Municipal (FEF) igual a 25,3% da média aritmética simples das receitas provenientes dos impostos do IRS, do IRC e do IVA, distribuído em 50% como Fundo Geral Municipal (FGM) e em 50% como Fundo de Coesão Municipal (FCM).

Acresce que os municípios passam a dispor de participação variável no IRS - têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% do IRS dos sujeitos passivos. Foi ainda criado o Fundo Social Municipal (FSM), uma transferência do OE consignada ao financiamento de despesas relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais. Finalmente, a derrama passou a ser 10% do IRC, a incidir sobre o lucro tributável, com um limite máximo de 1,5%.

A sexta lei de finanças locais veio alterar o valor do FEF para 19,5% da média aritmética simples da receita líquida proveniente do IRS, do IRC e do IVA, deduzida do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social. A novidade desta lei foi a criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM), cujo objetivo é prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem em situação de endividamento⁸⁵.

Em suma, pelo nível de alteração legislativa elencado percebe-se que as fontes de financiamento local sofreram ao longo do período alterações substanciais. Segundo Veiga e colegas (2015), o valor da receita fiscal auferida pelos municípios aumentou até 2007, desde então diminuiu continuamente até 2013, tendo depois iniciado uma lenta recuperação. Os autores identificam também como um problema crónico o baixo grau de execução orçamental das receitas ou, dito de outra forma, o permanente empolamento das receitas totais orçamentadas. Com efeito, os orçamentos precisam de estar equilibrados, logo não é possível gastar mais sem o correspondente aumento de receita. Os municípios contornaram esta limitação aumentando as rubricas das receitas de capital, com especial destaque para as vendas de bens de investimento. Na secção seguinte serão apresentadas as regras orçamentais que gerem as finanças públicas locais.

⁸⁵ Enquadram-se nesta situação os municípios cuja dívida total se situa entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

4.3.3. REGRAS ORÇAMENTAIS

As regras orçamentais encontram-se taxativamente enunciadas no capítulo IV da RFALEI, cujo primeiro enunciado, no n.º 1 do art.º 40.º define: “*Os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas*”. Este é um princípio basilar da organização orçamental do Estado. No n.º 2 e 4 do mesmo artigo, o legislador define um adicional de segurança ao estabelecer que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo (que correspondem ao montante relativo à divisão do capital contraído pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo).

De referir que os orçamentos locais obedecem a uma lógica anual (em que o ano económico corresponde ao ano civil), enquadrados num plano plurianual de programação orçamental (atualizado anualmente e para os quatro anos seguintes). Os orçamentos municipais são concebidos tendo por base as projeções macroeconómicas utilizadas para a elaboração do OE, contendo obrigatoriamente os seguintes elementos⁸⁶:

- i. Relatório com apresentação e fundamentação da política orçamental proposta, incluindo identificação e descrição das responsabilidades contingentes;
- ii. Mapa resumo das receitas e despesas da autarquia local, que inclui, no caso dos municípios, de forma autónoma, as correspondentes verbas dos serviços municipalizados, quando aplicável;
- iii. Mapa das receitas e despesas, desagregado segundo a classificação económica, a que acresce, de forma autónoma, o dos serviços municipalizados, quando aplicável.
- iv. Articulado que contenha as medidas para orientar a execução orçamental.

O órgão executivo apresenta ao órgão deliberativo, até 31 de outubro de cada ano, a proposta de orçamento para o ano seguinte. Caso ocorram eleições para o órgão executivo municipal, entre 30 de julho e 15 de dezembro, a proposta de orçamento é apresentada no prazo de três meses a contar da data da respetiva tomada de posse⁸⁷. Ou seja, um executivo municipal nunca é responsável pela elaboração de um orçamento que vincule um ano em que não se

⁸⁶ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Sexta Lei das Finanças Locais.

⁸⁷ Cfr. art.º 45.º do RFALEI.

encontra em funções. Do ponto de vista das expectativas do eleitorado, o orçamento aprovado para o ano eleitoral é conhecido *a priori* por todos, incumbente e eleitores. A execução do mesmo é que só é conhecida pelo incumbente à data das eleições. Ora, se a execução mimetizasse exatamente o previsto no orçamento, o choque de expectativas por parte dos eleitores seria mínimo. Mas como foi referido anteriormente, quando abordamos a receita municipal, os desvios na execução podem ser significativos. É esta possibilidade que permite a existência de CPE oportunistas racionais. Uma forma alternativa de angariar disponibilidades para aumentar os gastos é o endividamento municipal, que será tratado na próxima secção.

4.3.4. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Importa, antes de enunciar o regime de crédito e endividamento municipal, explicar porque o legislador resolveu densificar estas matérias de forma estrita, bem como clarificar o seu impacto na política orçamental. A contabilidade orçamental pública, ao contrário da contabilidade privada, não se rege por uma ótica patrimonial, mas sim por uma ótica de caixa. Ou seja, gere os seus fluxos financeiros em termos de entradas e saídas de disponibilidades. Quando uma entidade pública contrai um empréstimo, o valor emprestado é inscrito do lado da receita (como entrada de dinheiro) e os juros pagos do lado da despesa (como saída de dinheiro). Como sabemos que uma dada despesa só pode ser realizada caso corresponda a uma dada receita, e esta pode ser empolada através de encaixes financeiros associados à dívida, facilmente concluímos que uma das formas de aumentar a despesa autárquica é aumentar o nível de endividamento da autarquia. A consequência de um uso imoderado deste tipo de instrumentos é que o peso do pagamento da dívida em anos subsequentes ao da data do empréstimo pode assumir valores significativos – que terão de ser pagos com o recurso às receitas correntes do município.

O capítulo V do RFALEI estabelece o suprarreferido regime de crédito e, embora o endividamento municipal não seja o foco do presente trabalho, importa referi-lo, sobretudo nos pontos conexos com a capacidade de execução orçamental. O art.º 49.º do RFALEI estabelece o regime de crédito dos municípios, distinguindo entre empréstimos de curto e médio prazo, sendo expressamente vedadas, salvo nos casos previstos por lei, as seguintes ações:

- i. O aceite e o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais;

- ii. A concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas;
- iii. A celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos.

Os empréstimos de curto prazo são contraídos apenas para acorrer a dificuldades de tesouraria e devem ser amortizados até ao final do ano económico em que foram contraídos. O propósito deste tipo de crédito deve ser estritamente conjuntural e não deve transitar para anos subsequentes, ao contrário de empréstimos de médio e longo prazo. Estes últimos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal. Caso os investimentos ultrapassem 10% das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício são submetidos a discussão e autorização prévia da assembleia municipal e a sua amortização não pode exceder a vida útil do respetivo investimento ou o prazo máximo de 20 anos⁸⁸.

A dívida total do município, incluindo as entidades controladas total ou parcialmente pelo mesmo, discriminadas no n.º 1 art.º 54 do RFALEI, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, o valor de 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Esta dívida engloba empréstimos, locações financeiras e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

De referir que a dívida total de operações orçamentais do município engloba empréstimos, contratos de locação financeira e outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais, com exclusão das operações extraorçamentais que integram operações de tesouraria e contas de ordem (n.º 2 do artigo 52.º do RFALEI).

No âmbito do regime de saneamento e de recuperação financeira há que distinguir entre: forma menos gravosa de desequilíbrio, relativa a ultrapassagem dos limites de endividamento determinados na regra da dívida (*mecanismo de saneamento financeiro*); e forma mais grave que se traduz em rotura financeira (*mecanismo de recuperação financeira*).

⁸⁸ Cfr. n.º 2 e 3 do art.º 51.º do RFALEI.

O saneamento financeiro é na realidade uma forma de recurso ao crédito que visa a reprogramação da dívida e consolidação de passivos financeiros. Isto é, a substituição de dívida antiga por nova dívida em condições mais favoráveis para o município⁸⁹. Nas situações de desequilíbrio financeiro grave, o município é obrigado a aderir ao processo de recuperação financeira que implica o recurso ao Fundo de Apoio Municipal⁹⁰. Assim, a recuperação financeira inclui mecanismos de reequilíbrio orçamental, reestruturação da dívida e assistência financeira.

Importa referir que os limites de endividamento foram sendo alterados ao longo do tempo, quer por diploma próprio, quer em consequência das sucessivas leis do OE. Para o período 2003-2013, destacamos as seguintes alterações:

- i. 2003-2006 – O limite de endividamento previsto na quarta lei das finanças locais é reduzido para metade; é criado um novo mecanismo de rateio para novos empréstimos, relacionado com as amortizações efetuadas em $n-2$.
- ii. 2007 – Introdução do limite de endividamento líquido em função das receitas de $n-1$.
- iii. 2008 – Novas regras para procedimentos de saneamento e reequilíbrio financeiro.
- iv. 2010 – Capacidade de endividamento líquido limitada ao valor registado no ano anterior⁹¹.
- v. 2011-2013 – Capacidade de endividamento líquido limitada ao valor registado no ano anterior; é reintroduzido o mecanismo de rateio, com as amortizações efetuadas em $n-2$ reduzidas em 150 milhões de euros; obrigatoriedade de redução dos pagamentos em atraso.

O endividamento municipal tem sido um dos principais focos da atenção legislativa em matéria de finanças locais, e com bom motivo. Até à introdução da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA (Lei n.º 8/2012), que limitou bastante a capacidade de

⁸⁹ Tem de ser elaborado um plano de saneamento financeiro que inclui o plano de redução da dívida até que os limites legais sejam cumpridos, bem como um conjunto de medidas de contenção orçamental que envolva a maximização da coleta da receita e a redução da despesa (art.º 59.º da Lei n.º 73/2013).

⁹⁰ Pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, e património próprio (art.º 62.º a 64.º da Lei n.º 73/2013 e Lei n.º 53/2014).

⁹¹ Cfr. Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, com as alterações subsequentes.

endividamento dos municípios, a *performance* dos mesmos no controlo da dívida foi bastante fraca (Veiga *et al.*, 2015). No que ao presente estudo diz respeito, a existência de capacidade de endividamento, permite ao incumbente alocar maiores recursos à despesa pública sem o correspondente aumento de receitas. Com o recurso à dívida, o Presidente de Câmara pode aparentar ser mais competente, pois têm imediatamente à sua disposição recursos financeiros que lhe permitem expandir a despesa em rubricas de maior visibilidade para o eleitorado.

4.3.5. SISTEMA CONTABILÍSTICO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Até aos anos 90 a contabilidade orçamental portuguesa baseava-se na reforma de 1930, cuja prioridade era o equilíbrio das contas públicas. As Leis n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e n.º 6/91, de 20 de fevereiro, estabeleceram as bases para a reforma da contabilidade financeira do Estado. Esta reforma traduziu-se num novo paradigma de organização e prestação de contas públicas, promovendo a integração das diferentes vertentes de uma contabilidade moderna – orçamental, patrimonial e analítica.

De acordo com Caiado e Pinto (2002) e Pinto e Santos (2005), as sucessivas reformas ocorridas na contabilidade pública tiveram como principal objetivo a descentralização, a introdução de um sistema de partidas dobradas, a implementação de uma contabilidade de gestão (ou analítica), a prestação de informação sobre o controlo financeiro, a análise de efeitos económicos no orçamento, bem como a divulgação da informação financeira.

De facto, a contabilidade pública abrange um conjunto de regras aplicáveis à aprovação, execução e controlo de orçamentos públicos que permitem apresentar as contas públicas, determinando assim a prestação de contas, o apoio à tomada de decisão e a responsabilização dos agentes públicos (Caiado e Pinto, 2002; Pinto e Santos, 2005).

No âmbito da reforma da administração financeira e das contas públicas, a contabilidade do setor da administração autárquica, passou a respeitar o Plano de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁹², que constitui uma adaptação do Plano Oficial de Contabilidade

⁹² Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

Pública (POCP)^{93/94} à realidade local e entrou em vigor em 1 de janeiro de 2002, abrangendo, portanto, a totalidade do período em estudo. O POCAL é semelhante ao POCP, tendo sido introduzidas alterações que tiveram em conta a adaptação deste à natureza e atribuições das autarquias locais, permitem dar uma visão de conjunto dos entes estaduais e visam a uniformização, normalização e simplificação da contabilidade⁹⁵.

De acordo com o art.º 3.º do POCAL, este documento “*compreende as considerações técnicas, os princípios e regras contabilísticos, os critérios de valorimetria, os documentos previsionais, o plano de contas, o sistema contabilístico e o de controlo interno, os documentos de prestação de contas e os critérios e métodos específicos*” a aplicar à totalidade dos municípios portugueses. De salientar que a existência de um único plano de contabilidade ao qual estão sujeitos todos os municípios é um fator determinante na comparabilidade dos resultados individuais e permite um maior grau de inferência estatística que, de outra forma, seria mais complexo e sujeito a erros. Esta é uma das grandes vantagens do uso dos municípios ao invés de países no estudo de CPE, uma vez que os dados económicos se encontram já harmonizados, reduzindo os erros decorrentes de má especificação.

Um aspeto essencial desta normalização é a prestação de contas dos municípios, sendo cada um deles obrigado a enviar exatamente a mesma documentação de fim de exercício, um conjunto comum de documentos de prestação de contas, os quais incluem:

- i. Balanço;
- ii. Demonstração de resultados;
- iii. Mapas de execução orçamental;
- iv. Anexos às demonstrações financeiras

⁹³ Aprovado por Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

⁹⁴ O POCP permitiu normalizar os sistemas de contabilidade orçamental e patrimonial, bem como tornar a contabilidade analítica obrigatória para as entidades subordinadas às suas normas (Caiado e Pinto, 2002; Pinto e Santos, 2005).

⁹⁵ A reforma da contabilidade autárquica teve início com o Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de julho, que uniformizou a contabilidade das autarquias locais com a dos serviços públicos sujeitos à então lei de enquadramento do Orçamento do Estado. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de julho, aperfeiçoou o sistema instituído e introduziu a obrigatoriedade de elaboração, aprovação e execução do plano de atividades e utilização de classificação funcional para as despesas. O Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de dezembro, institucionalizou na administração autárquica um sistema contabilístico, definindo as normas de execução da contabilidade das autarquias locais (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro).

v. Relatório de gestão.

Estes documentos contabilísticos são construídos com recurso a um plano de contabilidade que segue a seguinte distribuição em recursos e aplicações:

Quadro 4.1: Receitas e despesas das autarquias locais

1) Receitas correntes	3) Despesas correntes
<ul style="list-style-type: none"> • Impostos diretos • Impostos indiretos • Taxas, multas e outras penalidades • Rendimentos da propriedade • Transferências correntes • Venda de bens e serviços correntes • Outras receitas correntes 	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com o pessoal • Aquisição de bens e serviços • Juros e outros encargos • Transferências correntes • Subsídios • Outras despesas correntes
2) Receitas de capital	4) Despesas de capital
<ul style="list-style-type: none"> • Venda de bens de investimento • Transferências de capital • Ativos financeiros • Passivos financeiros • Outras receitas de capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de bens de capital • Transferências de capital • Ativos financeiros • Passivos financeiros • Outras despesas de capital
Receitas totais= Receitas Correntes + Receitas de capital	Despesas totais= Despesas Correntes + Despesas de capital

Fonte: Elaboração própria, com base no POCAL.

Este conjunto de elementos, de elaboração e divulgação obrigatória, permitem aos eleitores ter acesso ao estado financeiro, não só da sua Câmara Municipal, mas também ao das restantes (com especial incidência nos municípios limítrofes), permitindo uma melhor avaliação do nível de *performance* do seu Presidente de Câmara. Os relatórios de gestão permitem também ao Presidente de Câmara divulgar e justificar as opções tomadas em matéria orçamental.

Os elementos financeiros anteriores só podem ser úteis se o seu grau de fiabilidade for elevado. Nesse sentido, a lei estipula uma série de controlos internos e externos que avaliam a validade da informação prestada. O âmbito de intervenção e os *stakeholders* envolvidos são desenvolvidos na próxima secção.

4.3.6. CONTROLO FINANCEIRO

A supervisão e controlo da prestação de contas, a nível de controlo externo, são da responsabilidade do Tribunal de Contas (TdC), enquanto a nível de controlo interno são da responsabilidade das seguintes entidades: Inspeção-Geral de Finanças; Direção-Geral do Orçamento; Inspeções setoriais; Direção-Geral de cada serviço e fundo autónomo; Revisores Oficiais de Contas, quando a lei orgânica da entidade o preveja (Caiado e Pinto, 2002; Pinto e Santos, 2005). Podemos definir sumariamente o controlo interno como aquele exercido pela estrutura hierárquica da Administração Pública e o controlo externo aquele que é realizado por um órgão independente dessa mesma estrutura.

A Assembleia Municipal é o órgão de controlo político por excelência da atividade das autarquias: acompanha e fiscaliza a atividade da câmara municipal e aprova as mais importantes deliberações do município. É definida como pertencendo ao controlo externo, uma vez que não se encontra na direta dependência do Presidente de Câmara, constituindo um órgão autónomo e fiscalizador da atividade do mesmo.

Compete ao TdC, o controlo técnico e jurisdicional dos municípios, desenvolvendo a sua atividade de fiscalização em três momentos distintos: a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva. De acordo com o n.º 1 do art.º 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTdC)⁹⁶, o TdC fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidade por infrações financeiras. Este tipo de entidade, além de monitorizar os eventuais casos de fraude e desvios financeiros, é um garante da transparência orçamental, uma vez que avalia a contabilidade de todos os municípios de acordo com idênticos critérios de conformidade.

O controlo interno é realizado pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), um serviço de auditoria do Ministério das Finanças, vocacionado para exercer controlo, de acordo com a sua orgânica⁹⁷, nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial. Neste caso, estamos perante uma forma de controlo interno. O destinatário desta informação é o Estado central e o propósito é o controlo financeiro por parte do Ministério das Finanças.

⁹⁶ Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

⁹⁷ Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril, com as alterações subsequentes.

A transparência da informação financeira autárquica é uma peça essencial no presente estudo. Assim, a conformidade e fiabilidade da mesma contribui para que ao comparar os diversos municípios, estes estejam corretamente representados. É esta uniformização e fiabilidade que tornam o estudo de CPE ao nível municipal um caso mais robusto quando comparado com os estudos de CPE ao nível nacional. Ao longo deste capítulo, foram definidos os elementos que nos permitem estabelecer relações de correlação entre as variáveis financeiras.

CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA E FONTES

No decurso deste capítulo ir-se-á apresentar a metodologia que suporta o estudo empírico. De forma a responder aos objetivos da pesquisa e testar as hipóteses colocadas anteriormente, necessitamos de recorrer a análise de dados estatísticos. Para tal, a técnica estatística a utilizar será o teste de hipóteses, complementado com a análise de dados em painel. Estas técnicas permitem verificar se os dados amostrais nos fornecem evidências que validem ou rejeitem uma hipótese estatística formulada. Segundo Gujarati e Porter (2017), um modelo de dados de painel permite uma análise quantitativa das relações económicas, juntando dados temporais e seccionais no mesmo modelo. Assim, os dados em painel permitem estudar as flutuações das variáveis ao longo do tempo e entre diferentes indivíduos.

Neste capítulo serão esclarecidos os métodos e técnicas de investigação empregues e efetuada a justificação das opções metodológicas tomadas na presente investigação, tendo sempre em atenção que o objetivo fundamental desta tese é analisar a existência de CPE nos municípios portugueses. Deste modo, abordar-se-á a estratégia de investigação, na secção 4.1., o que se entende por testes de hipóteses paramétricos e dados de painel na secção 4.2. e na secção 4.3 são apresentados os elementos do modelo de análise empírica.

5.1. ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO

A estratégia de investigação adotada é do tipo quantitativo, com base em dados secundários. A base de dados em que se baseia o estudo foi construída utilizando dados disponibilizados pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), pela Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) e pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Trata-se de uma base de dados original, deliberadamente elaborada com o intuito de responder aos objetivos da presente pesquisa e de testar as respetivas hipóteses.

A base de dados é constituída por 4.125 linhas, que reportam a informação de 15 anos sobre 275 municípios, cruzada na sua versão mais simples, por 40 colunas de indicadores

políticos, geográficos, demográficos e económicos, constituindo um total de 165.000 registos individuais.

Depois de elaborada a base de dados, os dados financeiros foram harmonizados para o ano base de 2011 com o recurso ao deflator do PIB para esse ano, eliminando assim o efeito da inflação, que poderia enviesar os dados. De seguida, esses mesmos dados financeiros foram ponderados pela população de cada município em cada ano, para determinar os valores *per capita*. Será com estes valores, que os cálculos seguintes serão efetuados. Esta é uma opção comum na literatura (Veiga *et al.*, 2007; Guillamón *et al.*, 2013) e tem duas vantagens: o alisamento dos dados financeiros permite que o estudo do fenómeno seja menos sujeito a choques exógenos e a ponderação pela população permite comparar municípios de diferentes dimensões.

A estrutura da pesquisa e a natureza dos dados adequam-se ao uso de dados em painel – bases de dados que integram observações de variáveis simultaneamente ao longo do tempo (*time series*) e seccionais (*cross section*). Dados de painel são obtidos seguindo os mesmos indivíduos (no presente caso, os municípios), extraíndo valores de indicadores associados aos mesmos (dados financeiros) ao longo do tempo (2003 a 2017 inclusive).

A análise dos indicadores utilizando dados de painel permite avaliar o comportamento dos mesmos ao longo do tempo e por município, monitorizando a existência de CPE municipais caso a caso e por ato eleitoral. Assim, determinamos quais os municípios onde o mesmo ocorreu e, simultaneamente, as eleições onde o fenómeno foi mais abrangente. Esta abordagem, permite ainda considerar como fator explicativo os *lags* da variável dependente, considerando no modelo os efeitos de *spillover* da mesma de ano para ano.

Os casos que vão ser analisados no capítulo seguinte, a população que corresponde aos municípios escolhidos, será dividida em duas amostras por ano eleitoral e não eleitoral. Estas amostras serão testadas em simultâneo, em função da variável financeira selecionada, para aferir se as médias são idênticas e, em caso negativo, qual é a tendência (positiva ou negativa) que a acompanha em ano eleitoral. É uma estratégia de análise simultaneamente simples e robusta para inferir se uma dada variável financeira teve um comportamento linear ao longo do tempo, ou se, pelo contrário, existem ciclos que sugerem a intervenção de outros fatores. Contudo, acaba por ser um método inviável quando diversos fatores concorrem para um determinado resultado. Nestes casos, é preferível utilizar dados de painel.

Dados de painel ou dados longitudinais, constituem observações de um conjunto de variáveis de uma dada amostra de indivíduos⁹⁸ ao longo do tempo. Assim, os dados em painel são simultaneamente uma série temporal (t) e dados de secção transversal, ou, como é mais conhecida na literatura, *cross section* (i). No presente estudo, os casos correspondem aos municípios, a amostra respeita à totalidade dos municípios portugueses, as variáveis económicas aos valores orçamentais anuais de cada município, e a dimensão temporal ao período que medeia de 2003 a 2017.

A formulação genérica é dada por:

$$y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1it} + \dots + \beta_{nit}x_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

Em notação matricial, temos:

$$y_i = \begin{bmatrix} y_{i1} \\ y_{i2} \\ \dots \\ y_{iT} \end{bmatrix} x_i = \begin{bmatrix} x_{1i1} & \dots & x_{ki1} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{1iT} & \dots & x_{kiT} \end{bmatrix} \beta_i = \begin{bmatrix} \beta_{1i1} & \dots & \beta_{ki1} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ \beta_{1iT} & \dots & \beta_{kiT} \end{bmatrix} \dots \varepsilon_i = \begin{bmatrix} \varepsilon_{i1} \\ \varepsilon_{i2} \\ \dots \\ \varepsilon_{iT} \end{bmatrix} \quad (8)$$

Em que y_i e ε_i são vetores de dimensão ($T \times 1$) e representam, respetivamente, as T variáveis dependentes e os T erros. x_i é uma matriz de dimensão ($K \times T$) que contém as variáveis explicativas do modelo. Por último, β_i é a matriz dos parâmetros a serem estimados. No nosso modelo, i corresponde aos municípios (275) e t ao número de anos do estudo (15), Y corresponde ao indicador financeiro que esteja a ser analisado (despesa total, despesa de capital, despesas de investimento, receita total), x aos fatores explicativos ou de contexto apresentados (ano eleitoral, ideologia, etc.) e finalmente ε representa o erro.

Segundo Marques (2000), os dados em painel apresentam as seguintes vantagens: maior quantidade de informação, maior variabilidade dos dados, menor colinearidade entre as variáveis, maior número de graus de liberdade e maior eficiência na estimação quando comparados com uma regressão linear simples. Por outro lado, existe um enviesamento resultante da heterogeneidade entre os indivíduos e aumenta o risco de se ter amostras incompletas ou com graves problemas de recolha de dados (Wooldridge, 2009).

⁹⁸ Indivíduos considerados como unidades estatísticas da amostra – podem referir-se a pessoas, países, empresas, etc.

No modelo geral antes apresentado, o coeficiente linear e os parâmetros de resposta são diferentes para cada indivíduo e cada período de tempo. A existência de mais parâmetros desconhecidos que observações, torna impossível estimar os seus parâmetros. Assim, torna-se imprescindível estabelecer premissas iniciais acerca do modelo anterior de forma a torná-lo operacional. Por essa razão, foram desenvolvidos os seguintes modelos, com princípios iniciais diferentes:

- Modelo dos mínimos quadrados ordinários (OLS)
- Modelo de efeitos fixos (FE)
- Modelo de efeitos aleatórios (RE).

O modelo dos mínimos quadrados minimiza a soma dos quadrados dos resíduos, assumindo que os coeficientes ao longo do tempo e entre os sujeitos permanecem os mesmos. No modelo de efeitos fixos, a estimativa é feita assumindo que a heterogeneidade dos indivíduos se capta na parte constante, mantendo a hipótese de homogeneidade das observações. O modelo de efeitos aleatórios considera o termo constante não como um parâmetro fixo, mas como um parâmetro aleatório não observável.

O painel de dados que iremos testar é estritamente balanceado: a cada data, indicador e município corresponde um e só um valor, e não há valores omissos. Os modelos mais referenciados na literatura para as estimações de dados em painel são os propostos por Arellano e Bond (1991), que desenvolveram o seguinte modelo do Método de Momentos Generalizado:

$$\Delta Y_{i,t} = \Delta \alpha_j Y_{i,(t-j)} + \Delta \beta X_{i,t} + \Delta e_{i,t} \quad i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T \quad (9)$$

Os instrumentos válidos são os níveis da variável dependente, desfasados dois ou mais períodos ($Y_{i,1}, \dots, Y_{i,(t-2)}$) os níveis das variáveis endógenas, desfasados dois ou mais períodos ($X_{i,1}, \dots, X_{i,(t-2)}$), os níveis das variáveis pré-determinadas, desfasados um ou mais períodos ($X_{i,1}, \dots, X_{i,(t-1)}$), os níveis das variáveis exógenas, correntes e desfasadas ($X_{i,1}, \dots, X_{i,t}$), as primeiras diferenças das variáveis exógenas ($\Delta X_{i,t}$).

Este método, ao permitir a utilização de regressões da variável endógena, facilita a explicação do comportamento da mesma ao longo do tempo. Assim, na determinação de CPE municipais podemos estabelecer que uma parte da variável endógena deriva da dinâmica do

ano anterior e outra parte tem como justificação outro fator explicativo, como por exemplo o ano eleitoral.

Em termos de análise dos dados, esta consiste na realização de uma bateria de testes estatísticos com o objetivo de determinar a influência que os incumbentes exercem sobre a política financeira municipal em ano eleitoral. Para tal, os indicadores financeiros serão comparados entre anos eleitorais e não eleitorais de forma a determinar se existem diferenças significativas entre ambos os conjuntos. Finalmente, os valores serão avaliados por mandato, para que se possam isolar os fatores específicos de cada eleição.

5.2. FONTES DE DADOS

O universo da pesquisa é constituído por 275⁹⁹ municípios do Continente, dos 278 existentes, e compreende um horizonte temporal que vai de 2003 a 2017, que corresponde a quatro momentos eleitorais para as autarquias locais. A exclusão dos municípios das Regiões Autónomas, foi decidida tendo em atenção três razões principais: os estudos anteriores mais abrangentes não as referem (Gonçalves Veiga *et al.*, 2007; Aidt *et al.*, 2011); a realidade autárquica nas ilhas é suficientemente diferente da do Continente para justificar a sua exceção¹⁰⁰; e a dimensão reduzida dos municípios insulares contribuiria para enviesar a amostra. O uso de dados de painel, para os 308 municípios, tendo em conta estas limitações, não é aconselhável.

No que respeita às fontes utilizadas, os dados financeiros foram obtidos através do portal autárquico, da responsabilidade da DGAL. Este organismo publica anualmente a informação financeira desagregada dos municípios, encontrando-se até ao momento disponíveis os dados até 2017. Os dados relativos ao território e população foram obtidos através da base de dados de estatísticas demográficas e territoriais do INE, a autoridade estatística oficial portuguesa. As

⁹⁹ Os municípios da Amadora, Setúbal e Tomar foram excluídos porque tinham valores omissos ao longo dos 15 anos de estudo e não seria possível ter um painel balanceado com a sua inclusão.

¹⁰⁰ Os Estatutos Político-Administrativos da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro) e da Madeira (Lei n.º 12/2000, de 21 de junho), determinam que compete às assembleias legislativas regionais, a criação, extinção e modificação da área das autarquias locais, cabendo aos governos regionais exercer o poder de tutela. É importante referir que aquando da reorganização administrativa do território das freguesias, em 2013, as freguesias de ambas as regiões permaneceram inalteradas.

variáveis políticas foram compiladas com recurso aos resultados eleitorais das eleições autárquicas portuguesas, junto da CNE.

Os valores monetários dos dados financeiros, fornecidos pela DGAL, foram harmonizados com recurso a um deflator do PIB¹⁰¹ para o ano de 2011, disponibilizado pela PORDATA¹⁰² de forma a assegurar maior comparabilidade entre os diversos anos. Todos os valores monetários podem assim ser considerados valores reais e não nominais. Adicionalmente, de forma a evitar enviesamentos provocados pela dimensão dos municípios, os valores monetários deflacionados foram divididos pelo número de habitantes do município de forma a criar uma base de dados de valores *per capita*, que permitisse maior comparabilidade entre concelhos.

Os resultados eleitorais foram disponibilizados pela CNE e pela SGMAI. Em relação aos nomes dos Presidentes de Câmara, foi adicionalmente, consultado o trabalho de Almeida (2013), bem como os *websites* das Câmaras Municipais.

Os indicadores demográficos, relativos à população total, densidade populacional, percentagem de munícipes com menos de 15 e mais de 65 anos foram todos extraídos de bases de dados do INE. Os números apresentados são estimados tendo por base os censos da população e representam as estatísticas oficiais portuguesas.

5.3. ELEMENTOS DO MODELO DE ANÁLISE EMPÍRICA

A partir da revisão da literatura efetuada nos capítulos anteriores, constata-se que a criação de CPE municipais tem por base a manipulação de variáveis orçamentais com o propósito de sinalizar competência ao eleitorado. Com efeito, a competência, segundo o modelo de expectativas racionais adaptado a ciclos orçamentais proposto por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), implica que as rubricas orçamentais com maior grau de visibilidade vejam a sua dotação aumentada previamente ao ato eleitoral. Gonçalves Veiga e Veiga (2007) argumentam

¹⁰¹ O deflator do PIB é um índice de preços implícito que mede a evolução média de preços numa economia. É obtido através da divisão entre o PIB nominal (ou PIB a preços correntes) e o PIB real (ou PIB a preços constantes).

¹⁰² [www.pordata.pt/Portugal/Deflatores+\(base+2011\)-502](http://www.pordata.pt/Portugal/Deflatores+(base+2011)-502)

que os incumbentes se esforçam por aumentar as despesas no ano eleitoral, especialmente nas rubricas de despesas de investimento.

De forma a aferir como os CPE oportunistas e ideológicos ocorrem nos municípios portugueses, na base das hipóteses antes enunciadas, vamos realizar dois tipos de teste. O primeiro, de natureza oportunista, pretende identificar se os autarcas procuram sinalizar competência próximo do período eleitoral, como aumento de dotação orçamental em rubricas mais visíveis para o eleitorado, por exemplo as despesas de investimento. O segundo teste, de natureza ideológica, visa observar se a ideologia dos autarcas desempenha um papel no tipo de rubricas de despesa que sofre um aumento.

Com vista a esse objetivo foi estabelecido o seguinte modelo base:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \varphi(L)Y_{it} + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}, \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T \quad (10)$$

em que Y_{it} é a variável dependente utilizada, referente ao município i no ano t (em geral, corresponde à categoria de despesa do município i no ano t), sobre a qual se vai testar o efeito das variáveis políticas. $\varphi(L)Y_{it}$ representa a componente autorregressiva da variável dependente¹⁰³, cuja ordem é definida em cada regressão. X_{it} representa um vetor que corresponde ao conjunto de variáveis explicativas, políticas e moderadoras utilizadas no modelo.

5.3.1. VARIÁVEIS DEPENDENTES

Com vista a proceder àqueles testes vão ser utilizadas diversas variáveis dependentes em vários modelos de regressão, tendo em atenção a sensibilidade das diversas rubricas em relação ao calendário eleitoral. Estas variáveis seguem as hipóteses apresentadas no ponto 3.5. e são as seguintes:

- i. Despesa total
- ii. Despesa de capital
- iii. Saldo orçamental

¹⁰³ Foram seguidas as especificações quanto a variáveis autorregressivas presentes em Alesina (1988); Alesina e Roubini (1992); Alesina e colegas (1997).

- iv. Despesas de investimento
- v. Receita total

A despesa total representa o montante financeiro global despendido por um dado município num dado ano. É a variável mais imediata para aferir do oportunismo do incumbente. Contudo, Brender e Drazen (2004) argumentam que é possível prosseguir uma política oportunista sem aumentar o nível global de despesa, desviando despesa de rubricas menos visíveis para rubricas mais visíveis. Diversos autores identificaram estas rubricas como pertencendo à despesa de capital, especialmente as rubricas de investimento (Rosenberg, 1992; Veiga *et al.*, 2007; Aidt *et al.*, 2011). Assim, ambas as variáveis serão estimadas. A receita total representa a totalidade das receitas auferidas pelo município num determinado ano. Dado que a redução da receita total pode configurar um incentivo oportunista idêntico ao do aumento da despesa total, esta variável será também incluída no estudo. Finalmente, o saldo orçamental representa a relação entre receita e despesa para um dado município num dado ano, o qual será calculado utilizando a regra proposta por Veiga e Veiga (2007b):

$$\text{Saldo orçamental} = [\text{Receitas correntes} + (\text{Receitas de capital} - \text{Receita ativos financeiros} - \text{Receita passivos financeiros})] - [\text{Despesa corrente} + (\text{Despesa de capital} - \text{Despesa ativos financeiros} - \text{Despesa passivos financeiros})].$$

5.3.2. VARIÁVEIS INDEPENDENTES

São consideradas variáveis independentes as variáveis patentes no lado direito da equação que não constituem o fator fixo ou o erro: $\varphi(L)Y_{it} + \beta X_{it}$. Ou seja, além do valor desfasado da variável dependente e das variáveis moderadoras demográficas (descritas na próxima secção), constituem variáveis independentes as variáveis binárias políticas construídas para aferir o impacto nas finanças públicas. Assim temos:

- i. Ano eleitoral
- ii. Câmara mudou de Presidente de Câmara em relação às últimas eleições
- iii. O executivo da Câmara mudou de ideologia?

As variáveis políticas foram construídas para testar as hipóteses de comportamento oportunista e ideológico por parte dos Presidentes de Câmara. Assim temos, as seguintes variáveis binárias:

$$AnoEleitoral_{it} = \begin{cases} 1, & \text{se } t \text{ corresponde a ano de eleições autárquicas} \\ 0, & \text{em caso contrário} \end{cases}$$

Se os Presidentes de Câmara adotarem um comportamento oportunista em termos de despesa pública, à medida que o ato eleitoral se aproxima, maior deverá ser a despesa realizada, de forma a sinalizar competência ao eleitorado. Caso isso se verifique, é de esperar que o coeficiente desta variável tenha um valor positivo quando a variável dependente é uma rubrica de despesa pública.

Em virtude da lei de limitação de mandatos autárquicos, não existem na amostra Presidentes de Câmara que tenham sido eleitos quatro vezes consecutivas ao longo dos 15 anos de estudo. Por isso, em relação aos mesmos existe sempre pelo menos uma eleição em que não serão reeleitos. Prosseguindo este mesmo objetivo, de verificar a alternância de Presidente de Câmara, foi criada a seguinte variável para os vários anos eleitorais em análise (2005, 2009, 2013 e 2017):

$$Mudou_presidente_{it} = \begin{cases} 1, & \text{se o Presidente de Câmara eleito for diferente do anterior} \\ 0, & \text{em caso contrário} \end{cases}$$

Para verificar a hipótese de um comportamento ideológico, foi criada uma variável “Direita”, que agrupa os diferentes candidatos segundo a sua opção partidária:

$$Direita_{it} = \begin{cases} 1, & \text{se o partido do Presidente de Câmara é de direita} \\ 0, & \text{em caso contrário} \end{cases}$$

Os Presidentes de Câmara de direita (à direita de PPD/PSD, inclusive) possuem o valor de 1 e os Presidentes de Câmara de esquerda (à esquerda de PS, inclusive) assumem o valor de 0 na variável “Direita”. De acordo com o modelo ideológico, os partidos tendem a favorecer a política económica que mais agrada aos seus eleitores, pelo que a variável permite aferir se os Presidentes de Câmara de partidos ideologicamente dispares têm um comportamento diferente em relação à despesa pública.

Tratando-se de uma variável binária, numa democracia multipartidária, a variável modela a realidade de forma mais simples do que realmente é. Por isso, os de Câmara eleitos

por “Grupos de Cidadãos” e “Nós, Cidadãos!”, foram englobados no valor 0. Devido à necessidade de optar por esta codificação e apesar do reduzido número destes casos, é necessária prudência na avaliação desta variável ideológica. É importante referir que os estudos de CPE têm na sua génese o estudo de democracias com sistemas políticos bipartidários, sendo a sua extensão a sistemas multipartidários um desenvolvimento posterior e, geralmente condicionado à tradição anterior. Enquadrando-se o caso português neste último grupo, optou-se por estabelecer a dicotomia no eixo esquerda-direita, englobando todos os casos, de forma a manter o número de municípios estável ao longo do período e o painel perfeitamente balanceado.

Quadro 5.1: Distribuição ideológica dos partidos políticos e coligações

Partidos políticos e coligações	
Esquerda	Direita
BE Bloco de Esquerda	CDS – PP Centro Democrático Social - Partido Popular
CDU Coligação Democrática Unitária	PSD Partido Social Democrata
PS Partido Socialista	PSD-CDS Partido Social Democrata - Centro Democrático Social
L-PS Livre - Partido Socialista	PSD-CDS-PPM Partido Social Democrata - Centro Democrático Social - Partido Popular Monárquico
<i>Grupo de Cidadãos</i>	PSD-CDS-PPM-MPT Partido Social Democrata - Centro Democrático Social - Partido Popular Monárquico - Movimento Partido da Terra
<i>Nós, Cidadãos!</i>	PSD-PPM Partido Social Democrata - Partido Popular Monárquico

Fonte: Elaboração própria.

Os partidos com representação parlamentar ao longo do período, foram classificados de acordo com a sua distribuição na Assembleia da República, com o Bloco de Esquerda, a Coligação Democrática Unitária e o Partido Socialista identificados com a esquerda e o Centro Democrático Social – Partido Popular, o Partido Social Democrata, o Partido Popular

Monárquico e o Movimento Partido da Terra¹⁰⁴ identificados com a direita. As coligações à direita são compostas na exclusividade por estes quatro partidos, em diferentes combinações. No caso da coligação Livre – Partido Socialista, para o município de Felgueiras, apesar de o Livre não ter representação parlamentar, foi identificada como sendo de esquerda. O caso mais complexo em termos de classificação são os municípios representados por “Grupos de Cidadãos” e “Nós, Cidadãos!”, dada a fluidez ideológica dos mesmos, identificados como de esquerda¹⁰⁵.

A existência de municípios com autarcas independentes, vem dificultar a operacionalização da ideologia em termos de mera divisão binária entre municípios de direita e esquerda. Num primeiro momento, e como os Presidentes de Câmara de direita são identificados nos estudos anteriores como menos despesistas, segundo Veiga e Veiga (2007), as Presidências de Câmara independentes foram distribuídas na variável binária “direita”, como não sendo de direita (esta variável visa colocar em evidência o posicionamento ideológico dos partidos associado ao menor despesismo, por contraposição a todos os outros partidos relativamente aos quais a literatura não produziu qualquer indicação de tal tendência). O propósito é averiguar se os executivos de direita estão associados a uma prática menos oportunista de gestão dos fundos municipais.

A inclusão das Câmaras geridas por executivos independentes deveu-se sobretudo ao peso relativo destes municípios na amostra total. Na medida em que o painel de dados a analisar tem de ser perfeitamente balanceado, a exclusão dos respetivos municípios representaria uma perda de cerca de 650 mil habitantes, incluindo a segunda e a terceira cidades mais populosas do país, o que foi determinado como uma restrição inaceitável para a extrapolação dos dados.

¹⁰⁴ Nas eleições legislativas de 2005, dois deputados do MPT e dois deputados do PPM foram eleitos nas listas do PSD.

¹⁰⁵ A alternativa seria eliminar da base de dados os municípios que alguma vez elegeram estes representantes para o período em estudo.

Quadro 5.2: Municípios com executivos independentes por população.

Municípios	Eleição			
	2005	2009	2013	2017
Grupo de Cidadãos	424 438	400 539	663 869	663 432
ÁGUEDA				46 333
AGUIAR DA BEIRA			5 231	4 831
ALANDROAL		5 969		
ALCANENA	14 248			
ALVITO	2 622			
AMARES		18 947		
ANADIA			28 335	27 576
BORBA			7 230	6 879
ESTREMOZ		14 489	13 718	12 975
FELGUEIRAS	58 449			
GONDOMAR	167 330	168 385		
MATOSINHOS			174 689	
OEIRAS	167 852	171 403	172 546	175 224
PENICHE				26 683
PORTALEGRE			23 922	22 627
PORTO			222 251	214 587
REDONDO	7 205	7 095	6 836	6 475
SABROSA	6 732			
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA				7 205
SINES		14 251		
VILA DO CONDE				79 418
VILA NOVA DE CERVEIRA			9 111	8 859
VIZELA				23 760
Nós, Cidadãos!				9 955
OLIVEIRA DE FRADES				9 955

Fonte: Elaboração própria.

As opções metodológicas que foram ponderadas são as seguintes:

- i. Desbalancear os dados de painel para o conjunto dos anos em estudo, isto é, excluir da base de dados os anos em que determinado município foi gerido por um executivo independente;
- ii. Retirar todos os municípios com Presidências de Câmara independentes;
- iii. Considerar os municípios com Presidências de Câmara independentes como potencialmente despesistas e associá-los na variável binária ideológica às Presidências de Câmara de esquerda.

A primeira opção foi apenas brevemente considerada. As desvantagens superam as vantagens de tal abordagem de forma quase universal. Desbalancear os dados de painel consoante a eleição torna muito mais difícil uma análise matemática exaustiva em virtude de os modelos existentes estarem muito melhor adaptados a painéis de dados com um conjunto de valores idênticos. A segunda opção, remover todas as Câmaras que elegeram Presidentes independentes, traduzir-se-ia na perda assinalável de dados (27 municípios, cerca de 10% do total), mas teria a vantagem de permitir identificar de forma mais imediata a ideologia dos partidos pelos quais os executivos são eleitos. No caso da variável binária “direita”, as conclusões para os municípios de direita não se alteram (em virtude do seu número se manter estável), e os municípios associados à esquerda não sofrem uma alteração significativa. A terceira opção foi a seguida, em virtude de ser aquela que permite a menor perda de informação sem a perda de robustez da análise.

5.3.3. VARIÁVEIS MODERADORAS

Constituem variáveis moderadoras, os fatores que contribuem para que ocorra um determinado resultado ou consequência, mas em que a influência é secundária quando comparado com as variáveis independentes.

A população foi identificada por Ashworth e colegas (2005) como um fator explicativo das finanças municipais. De acordo com Bails e colegas (2000), a densidade populacional pode traduzir-se em economias de escala na provisão de bens públicos, dado que é mais fácil otimizar investimentos e maximizar a capacidade instalada dos equipamentos sociais existentes quando a população se encontra geograficamente concentrada. Na mesma linha de pensamento, Carruthers e Ulfarsson (2003) concluem que a dispersão populacional por uma maior área contribui para o aumento do custo da generalidade das rubricas de despesa municipal.

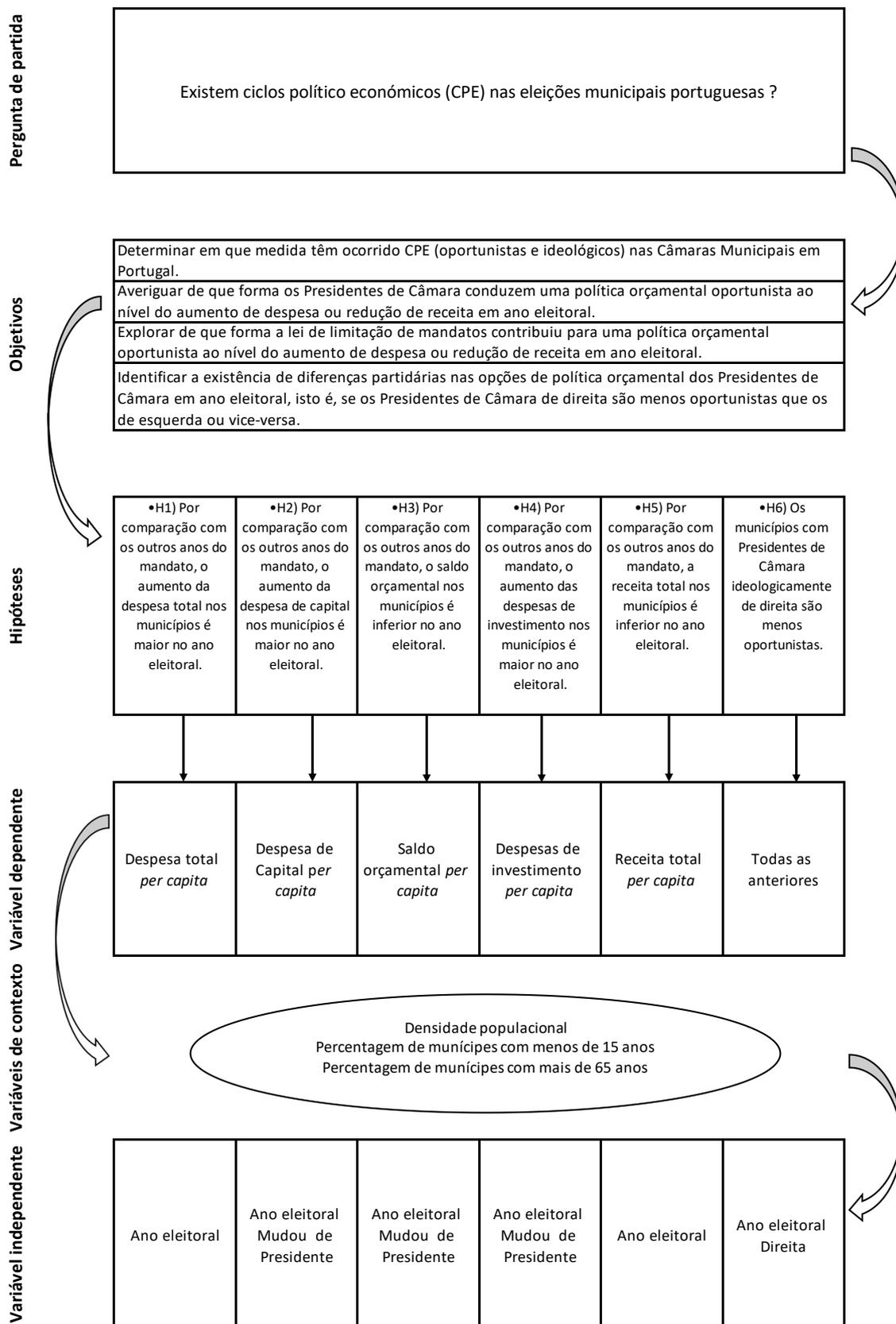
Importa, por isso, plasmar no modelo variáveis moderadoras demográficas. Assim, são usualmente incluídas mais três variáveis independentes:

- i. densidade populacional;
- ii. percentagem de munícipes com menos de 15 anos;
- iii. percentagem de munícipes com mais de 65 anos.

Sabendo-se que o país tem uma distribuição populacional muito heterogénea, entre interior e litoral, e que a própria dimensão dos municípios varia bastante, a inclusão destas variáveis é útil para que se possa eliminar o máximo de ruído estatístico sem afetar as variáveis independentes. A contribuição dos fatores demográficos permite determinar com maior relevância a relação entre as variáveis independentes e a variável dependente.

Para o caso dos municípios portugueses, Veiga e Veiga (2007b) demonstram que existem padrões de comportamento das finanças municipais diferenciados pela pirâmide etária dos munícipes. Assim, os municípios com uma maior percentagem de munícipes com menos de 15 anos, apresentam maior valor nas rubricas de investimento que aqueles com uma maior percentagem de munícipes com mais de 65 anos. É, por isso, relevante incluir estas variáveis nos modelos enquanto mediadores entre as variáveis independentes com maior poder explicativo e a variável dependente.

Quadro 5.3: Resumo da estratégia de investigação



Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO 6 – CICLOS POLÍTICO ECONÓMICOS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS EM PORTUGAL: TESTE DOS MODELOS OPORTUNISTA E IDEOLÓGICO

O propósito do estudo empírico é aferir da existência de CPE nos municípios portugueses e de que forma a mesma se materializa. Pretende dar-se resposta aos objetivos definidos para o lapso de tempo entre 2003 e 2017. Assim, importa averiguar se têm ocorrido CPE de natureza oportunista ou ideológica nas Câmaras Municipais em Portugal. De que forma os Presidentes de Câmara conduzem uma política orçamental oportunista ao nível do aumento de despesa ou redução de receita em ano eleitoral. Em simultâneo, procurar compreender qual foi a influência da lei de limitação de mandatos no comportamento orçamental dos Municípios e, finalmente, investigar se a opção ideológica dos executivos camarários influi nas opções de política orçamental dos Presidentes de Câmara em ano eleitoral.

Para tal, o estudo empírico foi operacionalizado de forma a dar resposta às seis hipóteses¹⁰⁶ definidas no subcapítulo 3.5.

As cinco primeiras hipóteses serão submetidas a uma bateria de testes estatísticos para determinar se existem indícios de CPE oportunistas nos municípios portugueses, que seguirão o seguinte esquema:

- i. Apresentação da variável financeira;
- ii. Teste *t de student* à média da variável para ano eleitoral e não eleitoral;
- iii. Análise de dados de painel pelos métodos: OLS, efeitos fixos (FE), aleatórios (RE) e generalizado de momentos (GMM);

¹⁰⁶ H1) Por comparação com os outros anos do mandato, o aumento da despesa total nos municípios é maior no ano eleitoral; H2) Por comparação com os outros anos do mandato, o aumento da despesa de capital nos municípios é maior no ano eleitoral; H3) Por comparação com os outros anos do mandato, o saldo orçamental nos municípios é inferior no ano eleitoral; H4) Por comparação com os outros anos do mandato, o aumento das despesas de investimento nos municípios é maior no ano eleitoral; H5) Por comparação com os outros anos do mandato, a receita total nos municípios é inferior no ano eleitoral; H6) Os municípios com Presidentes de Câmara ideologicamente de direita são menos oportunistas.

- iv. Exposição gráfica dos municípios considerados oportunistas na gestão da variável financeira em estudo¹⁰⁷.

A sexta hipótese será testada ao longo da análise das variáveis financeiras, visto visar aferir a natureza ideológica dos CPE. Esta é operacionalizada utilizando a variável “Direita”, a qual agrupa os diferentes candidatos segundo o posicionamento ideológico do partido no espectro esquerda-direita. Finalmente será apresentado o estudo dos ciclos eleitorais mandato a mandato no subcapítulo 6.6. Análise do saldo orçamental, despesa de capital e investimento por ciclo eleitoral.

6.1. A PERFORMANCE ELEITORAL DOS PRESIDENTES DE CÂMARA EM PORTUGAL, 2003-2017

Este subcapítulo versa sobre a apresentação descritiva dos resultados eleitorais dos Presidentes de Câmara respeitantes ao período em análise: 2003-2017. Para além das percentagens de voto por partido e por candidato, apresentam-se também as respetivas variações no tempo. Esta análise apoia-se em quatro atos eleitorais autárquicos: 2005, 2009, 2013 e 2017.

Os Quadros seguintes foram elaborados com recurso aos dados eleitorais autárquicos disponibilizados pela CNE. Do tratamento dos dados disponíveis ressalva-se a dificuldade com a eleição autárquica de 2017. Enquanto que os Quadros de resultados para os anos de 2005, 2009 e 2013 apresentam o mesmo formato, com elevado grau de legibilidade, o Quadro de resultados para a eleição de 2017 é menos acessível e teve de ser integralmente refeito. Os Quadros resumem os resultados autárquicos por partido político e coligações apenas para os 275 municípios em estudo:

¹⁰⁷ A apresentação dos cálculos para todos os municípios é inviável pela sua extensão. Esta opção permite visualizar a quantidade de municípios oportunistas de uma forma mais imediata.

Quadro 6.1: Presidências de Câmara por partido político (2003-2017)

<i>Partidos e coligações</i>	Presidências de Câmara				Presidências de Câmara %			
	2005	2009	2013	2017	2005	2009	2013	2017
BE Bloco de Esquerda	1	1	0	0	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%
CDS – PP Centro Democrático Social - Partido Popular	1	1	3	4	0,4%	0,4%	1,1%	1,5%
CDU Coligação Democrática Unitária	31	27	33	23	11,3%	9,8%	12,0%	8,4%
<i>Grupo de Cidadãos</i>	7	7	10	14	2,5%	2,5%	3,6%	5,1%
L-PS Livre - Partido Socialista	0	0	0	1	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
<i>Nós, Cidadãos!</i>	0	0	0	1	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
PS Partido Socialista	100	119	131	142	36,4%	43,3%	47,6%	51,6%
PSD Partido Social Democrata	115	98	78	71	41,8%	35,6%	28,4%	25,8%
PSD-CDS Partido Social Democrata - Centro Democrático Social	18	19	16	16	6,5%	6,9%	5,8%	5,8%
PSD-CDS-PPM Partido Social Democrata - Centro Democrático Social - Partido Popular Monárquico	1	1	2	2	0,4%	0,4%	0,7%	0,7%
PSD-CDS-PPM-MPT Partido Social Democrata - Centro Democrático Social - Partido Popular Monárquico - Movimento Partido da Terra	1	2	1	1	0,4%	0,7%	0,4%	0,4%
PSD-PPM Partido Social Democrata - Partido Popular Monárquico	0	0	1	0	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%
Total	275	275	275	275	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: adaptado dos dados oficiais da CNE.

No que respeita à alternância, e considerando os 275 municípios, 111 nunca mudaram de partido político para o período em análise, cerca de 40%. Na eleição de 2009 mantiveram a cor política 220 autarquias, 198 na eleição de 2013 e 228 na eleição de 2017, assim podemos concluir que o panorama autárquico português para o período apresenta sinais de relativa estabilidade.

Ao agruparmos os resultados por bloco ideológico e excluirmos os “Grupos de Cidadãos” e “Nós, Cidadãos!”, observa-se que após a eleição de 2005 a esquerda (Bloco de Esquerda, Coligação Democrática Unitária, Partido Socialista) possuía 132 presidências de câmara, enquanto que a direita (Partido Popular, Partido Social Democrata, PSD-CDS, PSD-CDS-PPM, PSD-CDS-PPM-MPT, PSD-PPM) dispunha de 136 presidências de Câmara. Após a eleição de 2009, a situação inverte-se, ficando os partidos de esquerda com 147 presidências de Câmara e os de direita com 121. A maior clivagem dá-se no ano de 2013, com a direita a perder mais 20 câmaras, para um resultado final de 101 câmaras, e com a esquerda a somar 164 presidências de câmara. Os “Grupos de Cidadãos” reforçam a sua posição, passando das sete presidências de câmara em 2005 e 2009, para 10 em 2013. A última eleição do período, em 2017, mantém a tendência de subida destas forças políticas não-alinhadas, que aumentam a sua

representatividade para 20 presidências de Câmara. Neste ato eleitoral as forças partidárias de esquerda veem a sua representatividade aumentada em apenas mais duas presidências de Câmara, mas há uma importante transferência de municípios da CDU para o PS. A direita volta a sofrer algum desgaste e baixa o número de câmaras para um total de 94.

Considerando os partidos individualmente, especialmente os maiores, dos Quadros 6.2 e 6.3 há a destacar a erosão do PSD, que parte de 115 Presidências de Câmara em 2005, para 71 em 2017. Esta descida assinalável teve como principal beneficiário o PS, o qual segue uma trajetória oposta: de 100 presidências de câmara em 2005 para 142 em 2017.

O PSD foi muito penalizado na eleição autárquica de 2013 em virtude do esforço de ajustamento financeiro decorrente da intervenção externa, na sequência da crise económica. O PSD e as coligações por si lideradas constituíam o maior bloco político autárquico no início do período, mas a sua identificação com as políticas de austeridade protagonizadas pelo mesmo partido no governo central e a lei de reeleição dos Presidentes de Câmara, tiveram o efeito de reduzir a sua expressão autárquica. Como se pode ver no Quadro 6.3, a eleição de 2013 tem valores de reeleição que contrastam fortemente com a eleição anterior e subsequente. A frequência com que a reeleição se verifica em termos partidários é extremamente significativa. Com efeito, a avaliação partidária da vitória ou derrota numa dada eleição é decidida pela alternância de um número muito reduzido de municípios:

Quadro 6.2: Presidências de Câmara conquistadas e conservadas por partido político

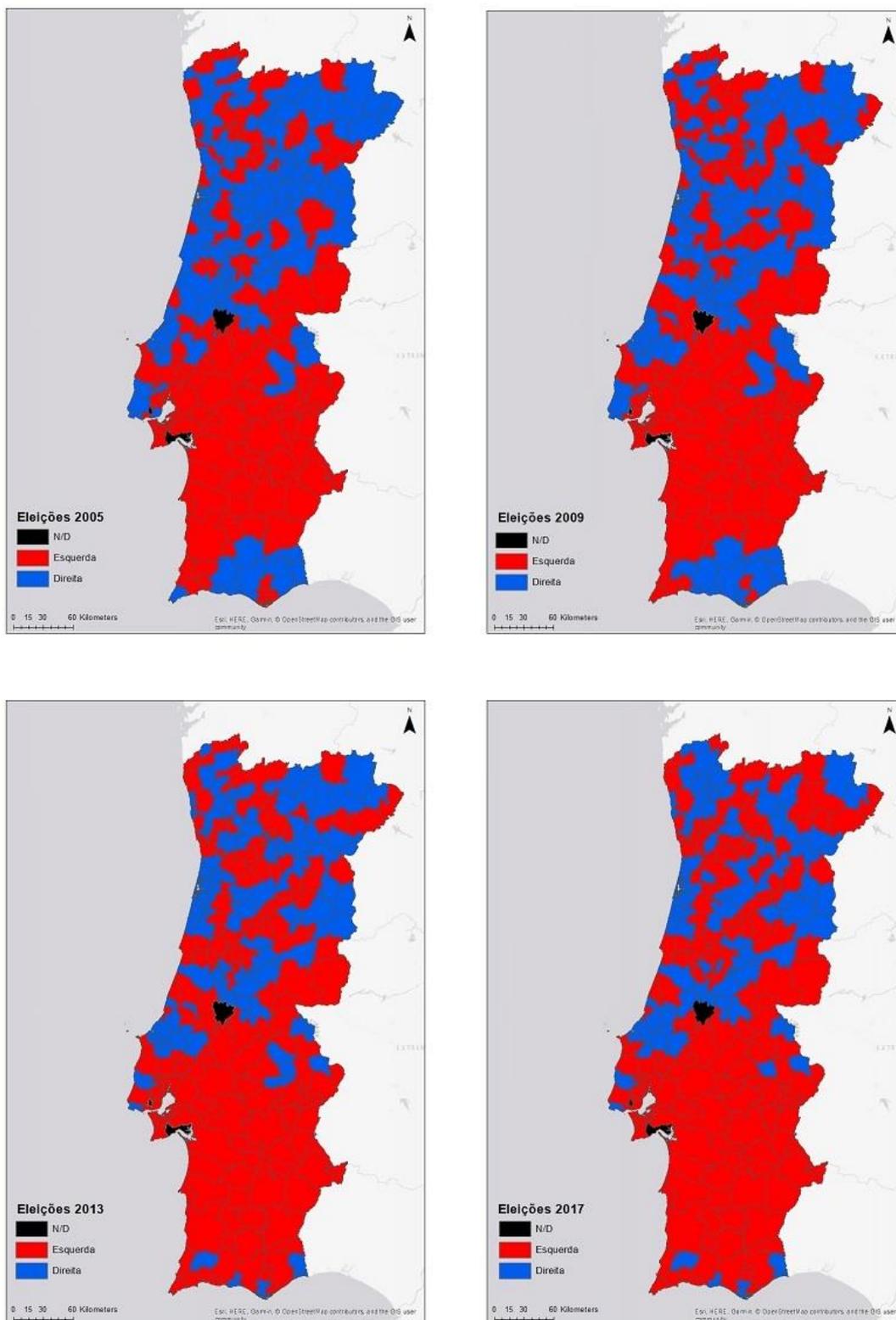
Partidos e coligações	Presidências de Câmara							
	2005		2009		2013		2017	
	Conservou	Conquistou	Conservou	Conquistou	Conservou	Conquistou	Conservou	Conquistou
BE Bloco de Esquerda	1	0	1	0	0	0	0	0
CDS – PP Centro Democrático Social - Partido Popular	0	1	1	0	1	2	3	1
CDU Coligação Democrática Unitária	24	7	24	3	23	10	23	0
Grupo de Cidadãos	1	6	3	4	3	7	9	5
L-PS Livre - Partido Socialista	0	0	0	0	0	0	0	1
Nós, Cidadãos!	0	0	0	0	0	0	0	1
PS Partido Socialista	85	15	88	31	94	37	118	24
PSD Partido Social Democrata	100	15	88	10	69	9	61	10
PSD-CDS Partido Social Democrata - Centro Democrático Social	10	8	13	6	7	9	11	5
PSD-CDS-PPM Partido Social Democrata - Centro Democrático Social - Partido Popular Monárquico	1	0	1	0	0	2	2	0
PSD-CDS-PPM-MPT Partido Social Democrata - Centro Democrático Social - Partido Popular Monárquico - Movimento Partido da Terra	0	1	1	1	1	0	1	0
PSD-PPM Partido Social Democrata - Partido Popular Monárquico	0	0	0	0	0	1	0	0
Total Geral	222	53	220	55	198	77	228	47

Fonte: Elaboração própria, com base dos dados oficiais da CNE.

A quantidade de municípios que não mudam de força partidária de eleição para eleição é muito elevada: 81% em 2005, 80% em 2009, 72% em 2013 e 83% em 2017. Assistimos a uma alteração de padrão na eleição de 2013, mas podemos observar que a alternância partidária se cifra em valores próximos dos 20% para os municípios estudados. A eleição autárquica de 2025 permitirá identificar se a alteração de padrão em 2013 se deveu ou não à lei que limita os mandatos autárquicos, sugerindo, em caso afirmativo, a prevalência de ciclos de alternância de três mandatos consecutivos.

Geograficamente, a Figura 6.1 ilustra a evolução ideológica ao longo dos quatro momentos eleitorais estudados. A primeira observação é que ao longo do tempo cada vez mais municípios pertencem a partidos ou coligações identificadas como sendo de esquerda na classificação utilizada. A segunda observação, válida desde o início da democracia é que, com a exceção do Algarve, a esquerda é a ideologia dominante abaixo do Tejo e a direita a ideologia dominante acima do Tejo. Existem alguns *outliers* a esta “regra”, como a cintura industrial de Lisboa ou alguns municípios do Alto Alentejo, mas no geral é válida durante o período em análise.

Figura 6.1: Evolução Eleitoral dos 275 Municípios em estudo.



Fonte: Elaboração própria, com recurso aos dados eleitorais da CNE.

A evolução por região foi a seguinte: no Algarve, apesar do equilíbrio, a direita manteve-se a força dominante até à eleição de 2013, altura em que apenas conseguiu manter seis municípios em 16, resultado que se manteve em 2017. O Alentejo, uma região tradicionalmente de esquerda, manteve-se praticamente inalterada em termos ideológicos, sendo apenas de assinalar alguma transferência de voto entre CDU e PS nas últimas eleições autárquicas. A região de Lisboa e Vale do Tejo, manteve-se ao longo do período alinhada à esquerda, mas sem alterações relevantes, sendo a perda de Lisboa e Sintra por parte da direita os fatores mais importantes a assinalar durante o período. Na região Centro é onde podemos observar as diferenças mais dramáticas entre os dois blocos e entre os dois maiores partidos. O PSD começa com 57 presidências de Câmara em 2005 (65 se contarmos todas as coligações em que é o parceiro maioritário) e vê a sua representação reduzida para apenas 36 Câmaras (40 se incluirmos coligações) em 2017. O PS, por outro lado, tem uma trajetória ascendente significativa, de 29 presidências de Câmara em 2005, passou para 51 em 2017. Mais uma vez a eleição decisiva é a de 2013, com uma inflexão significativa do voto entre os dois maiores partidos. Finalmente, observamos na região Norte, um efeito muito semelhante ao verificado na região Centro, mas com o ponto de inflexão situado na eleição autárquica de 2009, e menor intensidade de transferência de voto.

Quadro 6.3: Distribuição ideológica por região

Municípios	2005	2009	2013	2017
Alentejo	58	58	58	58
Esquerda	50	48	50	52
Direita	8	10	8	6
Algarve	16	16	16	16
Esquerda	7	7	11	11
Direita	9	9	5	5
Região de Lisboa	16	16	16	16
Esquerda	12	13	14	14
Direita	4	3	2	2
Região do Centro	99	99	99	99
Esquerda	34	43	57	57
Direita	65	56	42	42
Região do Norte	86	86	86	86
Esquerda	36	43	42	47
Direita	50	43	44	39
Total	275	275	275	275

Fonte: Elaboração própria, com recurso aos dados eleitorais da CNE.

6.2. ANÁLISE DA DESPESA TOTAL

A análise dos dados será apresentada neste e nos subcapítulos subsequentes da forma definida no Quadro 5.3 – Resumo da estratégia de investigação. Contudo, antes do início da análise da despesa total, importa estabelecer um breve resumo dos indicadores financeiros das autarquias. O Quadro 6.4 expõe os dados financeiros *per capita* deflacionados para o ano de 2011, para todos os anos em análise (os valores dos anos eleitorais encontram-se em *itálico*). Podemos observar que ao longo do período, quer a receita, quer a despesa aumentam, com o saldo a flutuar significativamente entre valores positivos e negativos. As despesas correntes, de capital e de investimento, têm evoluções distintas, que serão objeto de estudo em secções posteriores, mas desde já se observa uma tendência da primeira para um aumento substancial ao longo do tempo, da segunda para uma maior estabilização e da terceira para uma diminuição.

Em termos de investigação de CPE, é interessante observar que os valores *per capita* referentes às despesas de capital e despesas de investimento são sempre mais elevados em ano eleitoral, que no ano anterior ou subsequente. Observamos o mesmo fenómeno no saldo orçamental *per capita*. A sugestão do uso cíclico da despesa como instrumento potenciador da reeleição do Presidente de Câmara não é rejeitada pela análise dos indicadores presentes no Quadro, embora só um exame mais aprofundado possa negar ou validar esta sugestão.

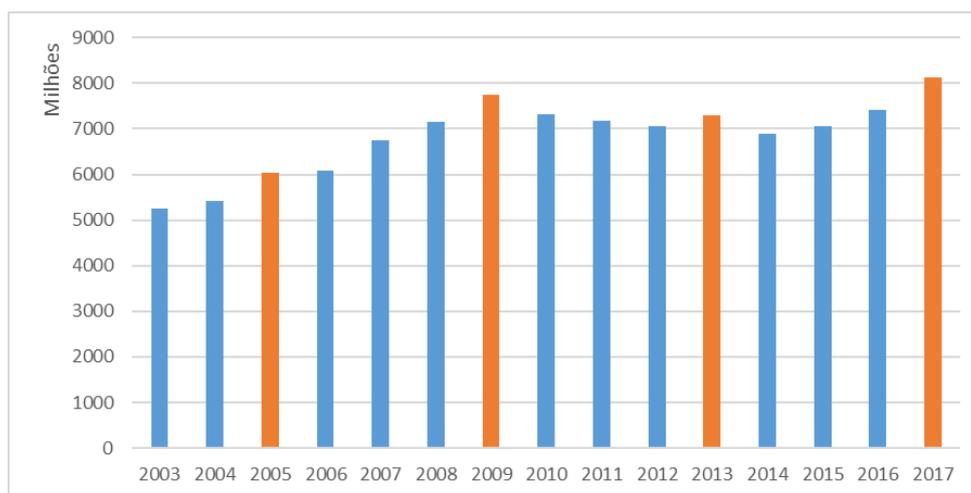
Quadro 6.4: Indicadores financeiros *per capita*

Ano	Média de receita per capita	Média de Despesa per capita	Média de Saldo per capita	Média de Despesas Correntes per capita	Média de Despesas Capital per capita	Média de Investimento per capita
2003	735,47	729,09	-16,29	383,24	345,85	253,08
2004	791,92	781,88	-5,18	421,48	360,4	254,3
2005	<i>866,48</i>	<i>876,25</i>	<i>-36,4</i>	<i>471,33</i>	<i>404,93</i>	<i>277,13</i>
2006	899,3	889,67	-6,49	509,82	379,86	245,69
2007	973,14	956,57	5,53	569,81	386,76	244,73
2008	1035,81	1049,48	-38,77	624,16	425,33	265,66
2009	<i>1127,56</i>	<i>1140,1</i>	<i>-88,89</i>	<i>690,14</i>	<i>449,96</i>	<i>271,94</i>
2010	1134,35	1131,98	-28,42	696,24	435,74	247,8
2011	1116,28	1105,44	18,29	690,26	415,18	242,39
2012	1067,21	1052,88	57,57	663,25	389,64	222,08
2013	<i>1135,65</i>	<i>1138</i>	<i>-15,32</i>	<i>745,71</i>	<i>392,29</i>	<i>209,67</i>
2014	1065,51	1058,19	50,8	747,63	310,56	155,53
2015	1129,72	1122,82	70,03	774,12	348,7	174,78
2016	1174,81	1129,09	106,98	815,27	313,82	118,18
2017	<i>1264,05</i>	<i>1272,7</i>	<i>31,29</i>	<i>863,09</i>	<i>409,61</i>	<i>177,86</i>
Média do período	1034,48	1028,94	6,98	644,37	384,57	224,05

Fonte: Elaboração própria. Valores em euros (€).

O indicador económico mais simples e mais visível para a confirmação de CPE é a Despesa Total. Dado que na Figura 6.2 são apresentados os valores para o conjunto dos municípios, não é necessário dividir os valores pela população. Contudo, nos gráficos seguintes que comparam conjuntos de municípios, tal é indispensável e os valores a serem comparados serão sempre valores *per capita*.

Figura 6.2: Despesa total dos municípios portugueses



Fonte: Elaboração própria.

Os anos assinalados de cor diferente correspondem a anos eleitorais (2005, 2009, 2013 e 2017). Efetivamente, parece existir um aumento da despesa total nesses anos. Contudo, basta um simples teste *t de student* às diferenças entre médias de despesa total entre anos eleitorais e anos não eleitorais para concluir que as diferenças existem, mas não são estatisticamente significativas:

Quadro 6.5: Teste *t de student* para a média da Despesa total entre anos eleitorais e não eleitorais

Despesa Total	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Ano não eleitoral	3025	24 300 000,00	796 934,30	43 800 000,00	2,28e+07 2,59e+07
Ano eleitoral	1100	26 600 000,00	1 387 257,00	46 000 000,00	2,38e+07 2,93e+07
Combinado	4125	24 900 000,00	691 746,00	44 400 000,00	2,36e+07 2,63e+07
Teste t	t = -1,3972				Pr(T > t) = 0,1625

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 6.5 mostra que, para um intervalo de confiança de 95%¹⁰⁸, não podemos concluir que existam diferenças significativas entre as médias de despesa dos dois conjuntos de anos, eleitorais e não eleitorais (o que continuaria a ser verdade se estivéssemos dispostos a baixar a nossa probabilidade para os 90% de certeza). Contudo, quando ponderamos os dados pela população, no Quadro 6.6, utilizando a despesa total *per capita*: $\frac{\text{Despesa total do município } X \text{ no ano } n}{\text{População do município } X \text{ no ano } n}$, e realizamos o mesmo teste de hipóteses, obtemos um resultado diferente:

Quadro 6.6: Teste *t de student* para a média da Despesa total *per capita* entre anos eleitorais e não eleitorais

Despesa Total <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Ano não eleitoral	3025	1 000,64	9,53	524,06	981,9616 1019,327
Ano eleitoral	1100	1 106,76	17,93	594,75	1071,578 1141,949
Combinado	4125	1 028,94	8,50	545,76	1012,283 1045,603
Teste t	t = -5,2259				Pr(T > t) = 0,0000

Fonte: Elaboração própria.

A média da despesa por pessoa em ano eleitoral é sensivelmente 10% acima da despesa em ano não eleitoral. Os dados encontram-se deflacionados, pelo que os valores são reais para o conjunto dos anos em análise. Claro que com uma discrepância desta dimensão, o teste *t* rejeita a hipótese de igualdade entre médias para todos os graus de significância (90%, 95% e 99%). Tal significa que, ao analisar a Despesa Total, existem fortes indícios da existência de CPE nas eleições municipais portuguesas.

Esta comparação inicial estabelece uma regra para a verificação da existência ou não de CPE através da análise estatística e econométrica dos dados de painel. Um resultado da análise anterior é o reforço da importância de os dados financeiros estarem deflacionados e ponderados pela população para que se possam estabelecer conexões válidas. Com efeito, se nos limitássemos a calcular as variáveis pelo valor absoluto a preços correntes, estaríamos a

¹⁰⁸ O nível de significância prevalente na literatura e convencionalmente aceite como o ideal na validação de fenómenos por análise estatística nas Ciências Sociais é de 95%, ou seja, um *p-value* inferior a 0,05. Os programas informáticos estatísticos e econométricos frequentemente apresentam os seguintes níveis de significância 10%, 5% e 1%.

enviesar o estudo em virtude do efeito da inflação, por um lado, e do peso relativo dos municípios mais populosos, por outro.

A análise preliminar à despesa total sugere a existência de um aumento estatisticamente significativo da média da despesa municipal em ano eleitoral, por comparação aos anos não eleitorais. Existem importantes diferenças orçamentais entre municípios, mas quando os dados são ponderados pela população, obtemos uma melhor noção da distribuição de recursos.

Assim, uma primeira análise de painel à despesa total ponderará, além da população total do concelho, outras dimensões que derivam da demografia (a densidade populacional e a prevalência de cidadãos jovens ou idosos no concelho), com impacto financeiro. Veiga e colegas (2015) sugerem que a uma maior percentagem de jovens e idosos no total da população está associado um maior nível de despesa e de receita efetiva por habitante. A variável “Densidade populacional por município” é calculada por:

$$\frac{\text{População do Município } X \text{ para o ano } N}{\text{Dimensão do Município (km}^2\text{)}}$$

A variável “percentagem da população com menos de 15 anos por município” é definida por:

$$\frac{\text{População com menos de 15 anos do Município } X \text{ para o ano } n}{\text{População do Município } X \text{ para o ano } n} * 100$$

e a variável “percentagem da população com mais de 65 anos por município” é dada pela seguinte fórmula:

$$\frac{\text{População com mais de 65 anos do Município } X \text{ para o ano } n}{\text{População do Município } X \text{ para o ano } n} * 100$$

Tendo em conta que as despesas *per capita* e as receitas *per capita* também podem depender de fatores como a estrutura etária da população e a densidade populacional, incluímos em todas as estimações as anteriores três variáveis moderadoras.

No Quadro seguinte são apresentados os resultados dos dados de painel, divididos em quatro métodos de análise de dados. Todas as estimações são realizadas para o mesmo número

de municípios (275), em termos de observações, os painéis estáticos têm o mesmo número de observações, para o método OLS e efeitos fixos (FE) ou aleatórios (RE). No estimador SYM-GMM, contudo, o número de observações diminui sempre que o modelo é desfasado (na medida dos períodos de desfasamento).

Quadro 6.7: Resultados Econométricos à Despesa total *per capita*

Variáveis Independentes		OLS	FE	RE	SYS-GMM
Despesa Total per capita (ano n-1)	Coeficiente				0,20
	Estatística t				0,00
Ano Eleitoral	Coeficiente	86,32	84,58	82,89	73,12
	Estatística t	0,00	0,00	0,00	0,00
Direita	Coeficiente	-31,47	-32,19	-27,66	-22,66
	Estatística t	0,02	0,04	0,07	0,46
Densidade Populacional	Coeficiente	-0,04	-0,13	-0,06	0,58
	Estatística t	0,00	0,11	0,01	0,03
% da População com < 15 anos	Coeficiente	-1615,30	-7103,64	-6276,14	-8655,75
	Estatística t	0,00	0,00	0,00	0,00
% da População com > 65 anos	Coeficiente	4550,63	960,28	2169,51	1546,07
	Estatística t	0,00	0,02	0,00	0,10
Constante	Coeficiente	184,45	1791,91	1375,12	1460,30
	Estatística t	1,32	0,00	0,00	0,00
Nº de Observações		4125	4125	4125	3575
Nº de Municípios		275	275	275	275
R ²		0,41			

Fonte: Elaboração própria.

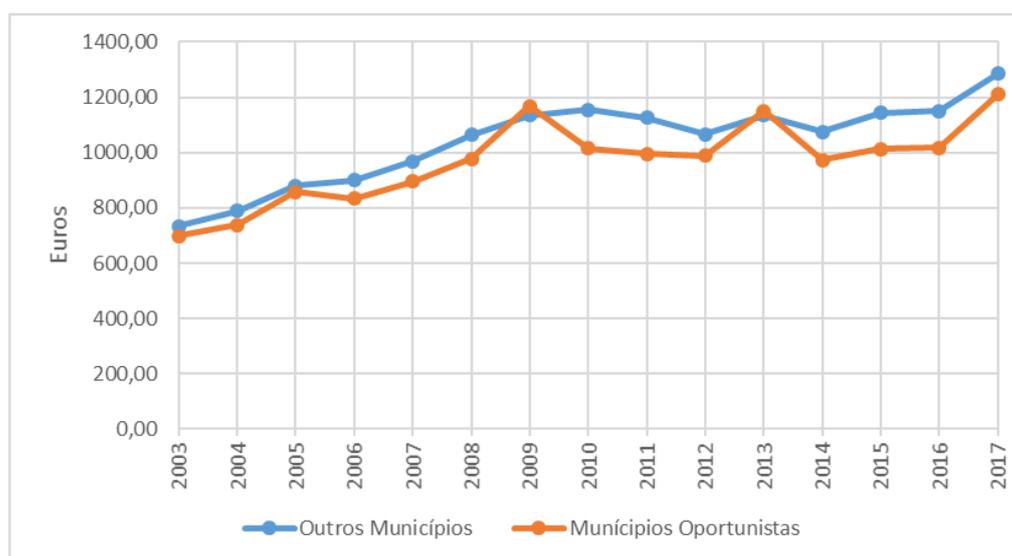
Da análise realizada utilizando os quatro métodos propostos sobressai que a variável ano eleitoral é sempre estatisticamente significativa e o valor tem o sinal esperado. Em média, para o conjunto dos municípios, podemos afirmar que a variável despesa total tem um comportamento oportunista. Em particular, na análise SYS-GMM para cada um dos municípios foram identificados 45 concelhos¹⁰⁹ em que a variável despesa total teve um comportamento oportunista ao longo das quatro eleições (Figura 6.3). Tendo em atenção que, quer a despesa,

¹⁰⁹ Os Municípios de Alcobaça, Aljustrel, Almeirim, Anadia, Barcelos, Barrancos, Borba, Braga, Bragança, Caminha, Cascais, Chamusca, Cinfães, Espinho, Ferreira do Zêzere, Gouveia, Lagos, Loulé, Miranda do Corvo, Miranda do Douro, Monforte, Montalegre, Montemor-o-Velho, Mortágua, Murtosa, Oliveira do Hospital, Ourique, Pampilhosa da Serra, Penalva do Castelo, Pombal, Ponte de Lima, Portel, Póvoa de Varzim, Reguengos de Monsaraz, Rio Maior, Sesimbra, Silves, Sobral de Monte Agraço, Soure, Torres Novas, Vale de Cambra, Valpaços, Vila do Conde, Vila Franca de Xira e Viseu.

quer a receita orçamental têm uma forte componente de linearidade temporal, as conclusões apoiam-se sobretudo no modelo de SYS-GMM que segue atentamente o proposto por Arellano e Bond (1991). Ao longo do presente estudo, serão favorecidos os resultados obtidos por este método, dado incorporar o *lag* da variável dependente e ser, por isso, mais robusto que os restantes.

Em termos ideológicos, a variável ideológica “direita” é bastante consistente nos três primeiros métodos de teste (embora só seja significativa no OLS e FE), e faz corresponder os municípios em que o Presidente de Câmara é representante de um partido de direita, a uma diminuição global da despesa total. O resultado não é conclusivo, pois quando incluímos um desfazamento da variável dependente, a variável “direita” perde o seu poder explicativo. As variáveis moderadoras, podem ajudar a explicar as diferenças entre municípios, relativamente à despesa total. A variável relativa ao peso da população jovem na despesa total do concelho (% da população menor de 15 anos) apresenta um valor significativo e estatisticamente relevante. O sinal da variável é negativo, pelo que se pode inferir que quanto mais jovem é o concelho, menor é o valor da variável despesa total. O fator inverso, a variável relativa ao peso da população idosa, tem sinal contrário, pelo que quanto mais envelhecido um concelho se encontra, maior a despesa total. Contudo, esta última variável não apresenta um nível de significância que deva ser considerado na análise pelo método SYS-GMM, pelo que nada se pode concluir em relação ao envelhecimento da população para efeitos de CPE municipais.

Figura 6.3: Diferenças na despesa total *per capita* entre municípios oportunistas e os restantes



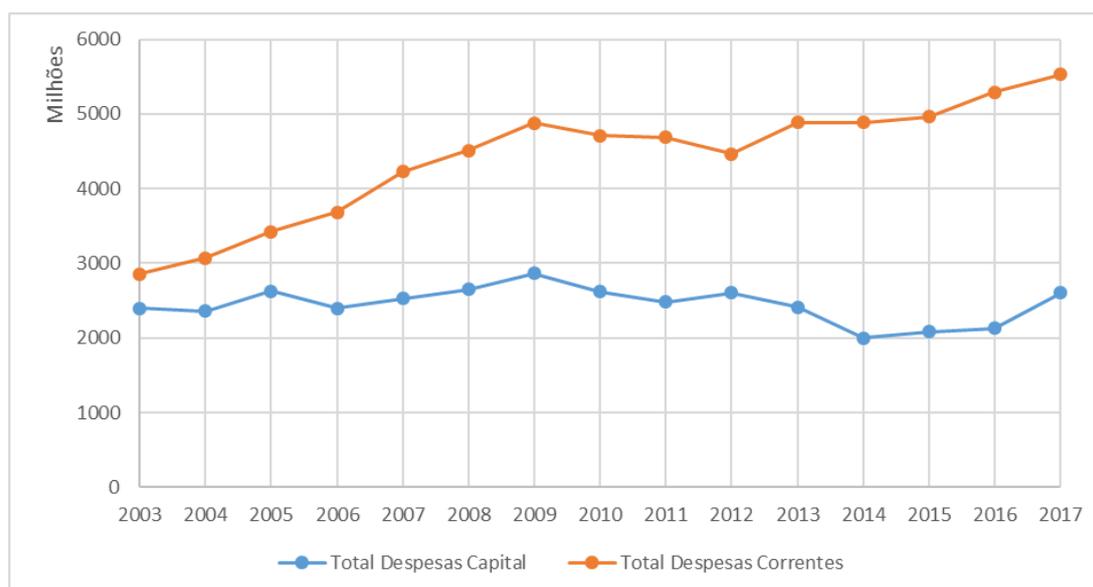
Fonte: Elaboração própria.

A Figura 6.3 ilustra graficamente as diferenças entre os 54 municípios identificados como oportunistas em todos os atos eleitorais e os restantes. Como se pode ver, a média da despesa total *per capita* nos municípios oportunistas é sempre mais elevada em ano eleitoral que no ano anterior ou subsequente (com a possível exceção de 2018 para o qual ainda não dispomos de dados). No geral, considerando qualquer eleição em qualquer município (para o período) podemos afirmar que é provável que se encontrem indícios de comportamentos oportunistas na rubrica das despesas totais, agora é apenas nestes 54 municípios que podemos afirmar com certeza que existiram comportamentos oportunistas nas quatro eleições autárquicas. Corrobora-se, por isso, a hipótese 1, que prevê a existência de um aumento da despesa total dos municípios em ano eleitoral, com especial incidência nos municípios acima descritos.

6.3. ANÁLISE DA DESPESA DE CAPITAL

A despesa total resulta do somatório entre a despesa corrente e a despesa de capital. As primeiras são despesas associadas ao desempenho das atribuições do município e traduzem-se na obtenção de serviços e bens de consumo corrente. Afetam o património não duradouro do município, implicando uma diminuição do seu ativo líquido. As segundas são despesas que se revelam produtoras de rendimentos ou de serviços. Implicam a criação ou o aumento de património. De acordo com os estudos anteriores para os municípios portugueses, como o de Aidt e colegas (2011), seria na despesa de capital que os comportamentos mais oportunistas seriam mais evidentes. A Figura 6.4 apresenta a evolução relativa da composição de ambas as despesas nos orçamentos municipais:

Figura 6.4: Despesa corrente e despesa de capital



Fonte: Elaboração própria.

Um dos factos curiosos do percurso de ambas as variáveis ao longo dos 15 anos em análise é o aumento relativo das despesas correntes. Em termos percentuais, em 2003 ambos os tipos de despesa estão muito próximos: as despesas correntes representam 2.857 milhões de euros (54%) da despesa total e as despesas de capital 2.400 milhões de euros (46%). Contudo, 15 anos depois o cenário é muito diferente: as despesas correntes representam 5.526 milhões de euros (68%) em 2017, enquanto que as despesas de capital se ficam por 2.601 milhões de euros (32%). Assiste-se a uma estagnação das despesas de capital, embora se possam observar ligeiros incrementos nos anos eleitorais de 2005, 2009 e 2017, com as despesas correntes a reclamarem uma parte progressivamente maior das disponibilidades financeiras municipais.

No seguimento do observado anteriormente, as variáveis (despesa corrente e de capital) serão testadas ponderadas pela população. Assim, a despesa corrente *per capita* é calculada pela seguinte formula:

$$\frac{\text{Despesa corrente do município } X \text{ no ano } n}{\text{População do município } X \text{ no ano } n}$$

e a despesa de capital pela seguinte:

$$\frac{\text{Despesa de capital do município } X \text{ no ano } n}{\text{População do município } X \text{ no ano } n}$$

Com os valores devidamente ponderados, avalia-se de seguida se as médias de despesa em ano eleitoral e não eleitoral são semelhantes através de um teste *t de student*, à semelhança do realizado para a despesa total.

No caso da despesa corrente, mantém-se a diferença entre a média dos anos eleitorais e não eleitorais, conforme Quadro seguinte:

Quadro 6.8: Teste *t de student* para a média da Despesa Corrente *per capita* entre anos eleitorais e não eleitorais

Despesa Corrente <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Ano não eleitoral	3025	626,84	6,08	334,46	614,9183 638,7652
Ano eleitoral	1100	692,57	11,20	371,31	670,6002 714,5333
Combinado	4125	644,37	5,38	345,85	633,8112 654,9256
Teste t	t = -5,1588				Pr(T > t) = 0,0000

Fonte: Elaboração própria.

A hipótese de as médias serem idênticas é rejeitada para todos os níveis de significância, pelo que se pode concluir que a despesa corrente média aumenta em resultado do calendário eleitoral. O aumento é muito significativo: de uma média de 383 €/ano/habitante em 2003, passa para 863 €/ano/habitante em 2017, como se pode observar no Quadro 6.4. Mesmo considerando que houve uma quebra assinalável de população nos concelhos considerados¹¹⁰, estes são aumentos muito significativos.

O teste à despesa de capital *per capita* apresenta um resultado muito semelhante a outros antes observados (Gonçalves Veiga e Veiga, 2007; Haas, 2011; Klein e Sakurai, 2015). Isto é, aumenta significativamente, quando se trata de um ano eleitoral, sugerindo fortemente a existência de CPE municipais.

¹¹⁰ De cerca de nove milhões e setecentos mil em 2003, para pouco mais de nove milhões e quatrocentos mil em 2017.

Quadro 6.9: Teste *t de student* para a média da despesa de capital *per capita* entre anos eleitorais e não eleitorais

Despesa de Capital <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Ano não eleitoral	3025	373,80	4,97	273,18	364,0637 383,5417
Ano eleitoral	1100	414,20	10,05	333,38	394,4739 433,9199
Combinado	4125	384,57	4,53	290,97	375,6926 393,4564
Teste t	t = -3,6027				Pr(T > t) = 0,0003

Fonte: Elaboração própria.

Os dados no Quadro 6.9 demonstram que a média da despesa de capital *per capita* é afetada pelo calendário eleitoral para todos os níveis de significância. Importa distinguir os casos em que a alteração de prioridades financeiras em ano eleitoral é pernicioso e consistente, dos restantes. Assim, consideram-se oportunistas apenas os casos em que a despesa de capital *per capita* sofre aumentos estatisticamente significativos (*p-value* superior a 0,05) em ano eleitoral (2005, 2009, 2013 e 2017).

De seguida apresentam-se os dados de painel relativos à despesa de capital. Analisa-se primeiro o efeito da mesma no conjunto dos municípios e depois em cada um deles.

Quadro 6.10: Resultados Econométricos da análise à Despesa de capital *per capita*

Variáveis Independentes		OLS	FE	RE	SYS-GMM
Despesa de Capital per capita (ano n-1)	Coeficiente				0,05
	Estatística t				0,04
Ano Eleitoral	Coeficiente	34,97	41,38	36,59	41,86
	Estatística t	0,00	0,00	0,00	0,00
Direita	Coeficiente	32,12	-10,90	16,08	-6,50
	Estatística t	0,00	0,38	0,13	0,79
Densidade Populacional	Coeficiente	-0,20	-0,07	-0,03	0,26
	Estatística t	0,00	0,28	0,00	0,20
% da População com < 15 anos	Coeficiente	222,83	321,80	795,39	1359,04
	Estatística t	0,49	0,42	0,03	0,09
% da População com > 65 anos	Coeficiente	2155,09	-206,11	1912,15	-1568,44
	Estatística t	0,00	0,52	0,00	0,03
Constante	Coeficiente	-167,05	404,4	-177,81	471,26
	Estatística t	0,02	0,00	0,05	0,10
Nº de Observações		4125	4125	4125	3575
Nº de Municípios		275	275	275	275
R ²		0,24			

Fonte: Elaboração própria.

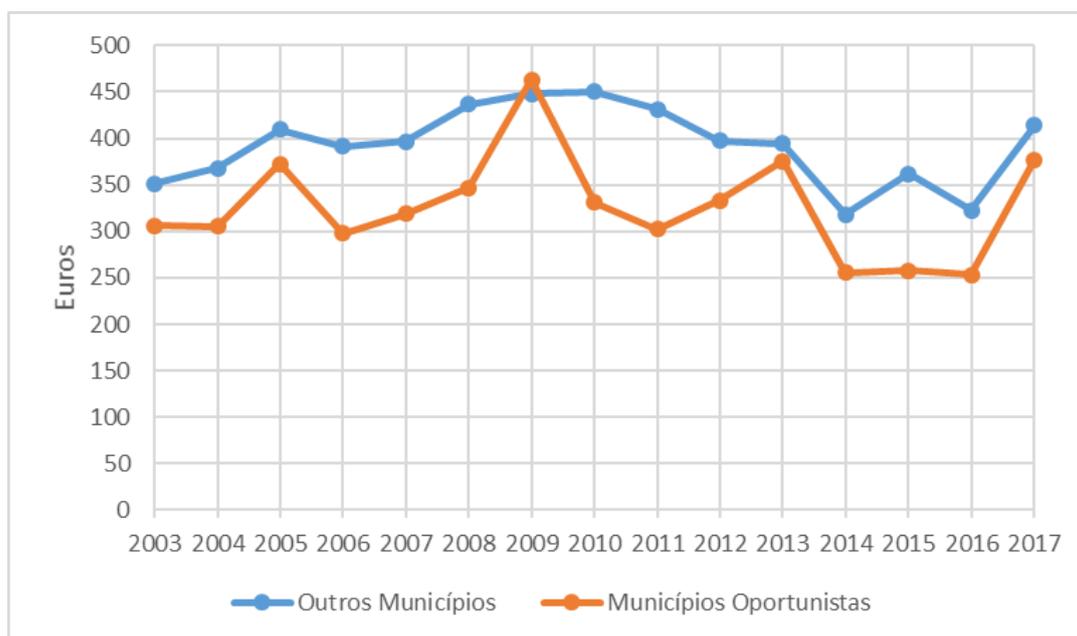
Dos resultados à análise da Despesa de Capital *per capita* releva que o ano eleitoral afeta a *performance* financeira dos municípios potenciando maior despesa em bens de capital. Com efeito, se tivermos em atenção o modelo SYS-GMM apenas a percentagem de população idosa é estatisticamente significativa. Um município mais jovem tende a gastar menos em ativos de capital quando comparado com um mais envelhecido, sugerindo que a população idosa tem mais necessidade de infraestruturas municipais. Mais uma vez, a variável ideológica “direita” não é estatisticamente significativa e, neste caso, o sinal não é consistente ao longo dos métodos aplicados, o que sugere que a ideologia do incumbente é irrelevante.

Aplicando o modelo SYS-GMM, apresentado na última coluna do Quadro 5.10 para todos os 275 municípios em estudo, observa-se que existem 34 que apresentam um *p-value* inferior a 0,05 para a totalidade do período¹¹¹. Isto é, têm um comportamento oportunista em ano eleitoral para a variável despesa de capital.

Seria fastidioso replicar aqui os 275 cálculos individuais, mas graficamente (Figura 6.5), comparando este conjunto de municípios com os restantes, observa-se que as flutuações da variável financeira são muito mais pronunciadas em ano eleitoral:

¹¹¹ Os municípios de Aljustrel, Amarante, Anadia, Barrancos, Benavente, Braga, Bragança, Cascais, Cinfães, Espinho, Gouveia, Lagos, Loulé, Miranda do Corvo, Monforte, Montalegre, Montemor-o-Velho, Mortágua, Murtoza, Oliveira do Hospital, Penalva do Castelo, Pombal, Ponte de Lima, Portel, Rio Maior, Sertã, Sesimbra, Sever do Vouga, Silves, Sobral de Monte Agraço, Soure, Vale de Cambra, Vila do Conde e Vila Franca de Xira.

Figura 6.5: Diferenças na Despesa de capital *per capita* entre municípios oportunistas e os restantes



Fonte: Elaboração própria.

Os resultados mostram que o aumento da despesa de capital em ano eleitoral contribui para a reeleição do Presidente de Câmara (corroborando trabalhos anteriores: Gonçalves Veiga e Veiga, 2007; Sakurai e Menezes-Filho, 2011). De seguida, é quantificada a diferença entre os dois conjuntos acima identificados (municípios oportunistas e não oportunistas) por resultado eleitoral:

Quadro 6.11: Resultados eleitorais de municípios oportunistas e os restantes

Ano	Partido Político							
	Outros municípios		Municípios oportunistas		Outros municípios		Municípios oportunistas	
	Não Mudou	Mudou	Não Mudou	Mudou	Não Mudou	Mudou	Não Mudou	Mudou
2005	194	47	28	6	80%	20%	82%	18%
2009	192	49	28	6	80%	20%	82%	18%
2013	176	65	22	12	73%	27%	65%	35%
2017	197	44	31	3	82%	18%	91%	9%
Ano	Presidente de Câmara							
	Outros municípios		Municípios oportunistas		Outros municípios		Municípios oportunistas	
	Não Mudou	Mudou	Não Mudou	Mudou	Não Mudou	Mudou	Não Mudou	Mudou
2005	177	64	31	3	73%	27%	91%	9%
2009	172	69	27	7	71%	29%	79%	21%
2013	80	161	7	27	33%	67%	21%	79%
2017	174	67	32	2	72%	28%	94%	6%

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados do Quadro 6.11 sugerem que, tendo em atenção as diferenças relacionadas com o número de municípios entre os dois conjuntos, nos dois primeiros atos eleitorais do período em estudo, não existem diferenças significativas em relação à dimensão “partido político”. A eleição de 2013 marca uma diferença assinalável entre os dois conjuntos de municípios. O conjunto dos municípios oportunistas sofre em 2013 uma perda mais significativa de Presidências de Câmara, mas na eleição de 2017 exibe uma percentagem de reeleição que é o dobro dos municípios não oportunistas.

Nos municípios identificados como prosseguindo uma política oportunista em relação à despesa de capital, a percentagem de Presidentes de Câmara que não foi reeleito em 2013 é extremamente alta, indicando que provavelmente se encontravam no cargo há vários mandatos e foram abrangidos pela Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, e como tal impedidos de se recandidatarem ao mesmo município. Esta ideia da personalização do poder local na figura do Presidente de Câmara, é reforçada na eleição de 2017, ano em que apenas dois autarcas (nos municípios identificados como oportunistas) não foram reeleitos.

Da análise realizada com base na despesa de capital, podemos concluir que a despesa corrente e a despesa de capital têm uma trajetória oposta ao longo do período considerado. A despesa corrente aumenta significativamente, quer em valores absolutos, quer em percentagem da despesa total. Porém, da investigação realizada, não resulta uma correlação com fatores políticos imediatos, como seja o calendário eleitoral. Caso inverso é a despesa de capital, identificada anteriormente como a dimensão financeira mais suscetível de ser utilizada em CPE municipais dada a sua visibilidade. E, com efeito, apesar da despesa de capital se reduzir ao longo do tempo em percentagem da despesa total, tem um comportamento sugestivamente oportunista, dado que as variações entre anos eleitorais e não eleitorais são estatisticamente significativas.

Foram identificados 34 municípios onde existe 95% de probabilidade de comportamento oportunista na despesa de capital *per capita*. O comportamento dos mesmos em termos políticos em relação aos restantes diverge nos últimos dois atos eleitorais. Tal sugere que a manipulação oportunista da variável despesa de capital pode ter efeitos políticos, justificando a existência de CPE. Confirma-se, assim, a hipótese 2, que previa a existência de *um aumento da despesa de capital dos municípios em ano eleitoral*.

No seguimento desta linha de raciocínio, podemos interrogar se esta Despesa de capital *per capita* em ano eleitoral, mesmo que estatisticamente significativa, não poderá ser legítima.

Ou seja, que a correlação entre despesa e ano eleitoral seja fortuita e que o incumbente não esteja a fazer mais do que aquilo para o qual foi eleito – prover à satisfação das necessidades da população que o elegeu. Com vista a esclarecê-lo, procura-se em seguida saber se a competência demonstrada é real ou apenas sinalizada para efeito eleitoral. Este será o tema do próximo subcapítulo.

6.4. ANÁLISE DO SALDO ORÇAMENTAL

Até agora, foi estudado apenas o nível de despesa. Para poder determinar se a despesa efetuada é legítima e reflete a competência do incumbente, ou se apenas se trata de uma manipulação oportunista dos instrumentos financeiros à disposição do mesmo, temos de estudar outra variável – o saldo orçamental. Vamos assumir no nosso modelo que a despesa de um autarca é legítima, mesmo em ano eleitoral, se a mesma resulta de disponibilidades de receita do município e não de dívida. Como no caso anterior da despesa de capital, considera-se que apenas os casos em que o saldo orçamental sofre alterações negativas estatisticamente significativas (*p-value* superior a 0,05) em ano eleitoral (2005, 2009, 2013 e 2017) serão relevantes para uma posterior análise de pormenor. Assim, definiremos em seguida o modelo para calcular o saldo orçamental (à semelhança do usado por outros autores: Gonçalves Veiga e Veiga, 2007; Aidt *et al.*, 2011):

Saldo orçamental = [receitas correntes+ (receitas de capital – receita ativos financeiros – receita passivos financeiros)] – [despesa corrente + (despesa de capital – despesa ativos financeiros – despesa passivos financeiros)]

A definição de saldo orçamental proposta na presente análise tem a vantagem de expurgar aquilo que são movimentos financeiros do valor final do saldo, quer na receita, quer na despesa. Ou seja, só contam para o saldo as receitas e despesas que alteram definitivamente o património financeiro líquido. De seguida é apresentado, no Quadro 6.12, o valor do teste *t de student* para o saldo orçamental *per capita* para os anos eleitorais e não eleitorais:

Quadro 6.12: Teste *t de student* para o saldo orçamental *per capita* para os anos eleitorais e não eleitorais

<i>Saldo orçamental per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Ano não eleitoral	3025	19,46	2,88	158,26	13,81763 25,10172
Ano eleitoral	1100	- 27,33	4,91	162,99	-36,9745 -17,6895
Combinado	4125	6,98	2,50	160,85	2,071756 11,89204
Teste t	t = 8,2166				Pr(T > t) = 0,0000

Fonte: Elaboração própria.

Da análise à Quadro 6.12 concluímos que o saldo orçamental sofre alterações importantes em anos eleitorais, com uma degradação em relação à média dos outros anos de mandato. Mais importante ainda é o facto de o valor de saldo entrar em *deficit* em ano eleitoral. De seguida apresentam-se os resultados para os quatro testes definidos anteriormente, para os modelos OLS, efeitos fixos (FE), aleatórios (RE) e SYM-GMM:

Quadro 6.13: Resultados Econométricos da análise ao Saldo orçamental *per capita*

Variáveis Independentes		OLS	FE	RE	SYS-GMM
Saldo Orçamental per capita (ano n-1)	Coeficiente				0,05
	<i>Estatística t</i>				0,03
Ano Eleitoral	Coeficiente	-137,03	-145,07	-137,03	-152,17
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
Direita	Coeficiente	-14,47	-19,66	-14,47	-13,96
	<i>Estatística t</i>	0,02	0,07	0,02	0,54
Densidade Populacional	Coeficiente	0,01	-0,05	0,10	0,18
	<i>Estatística t</i>	0,01	0,38	0,01	0,33
% da População com < 15 anos	Coeficiente	-2778,95	-4122,74	-2778,95	-6040,06
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
% da População com > 65 anos	Coeficiente	-945,50	451,21	-945,50	1576,21
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,10	0,00	0,16
Constante	Coeficiente	619,16	495,63	619,16	420,42
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,00	0,00	0,09
Nº de Observações		4125	4125	4125	3575
Nº de Municípios		275	275	275	275
R ²		0,12			

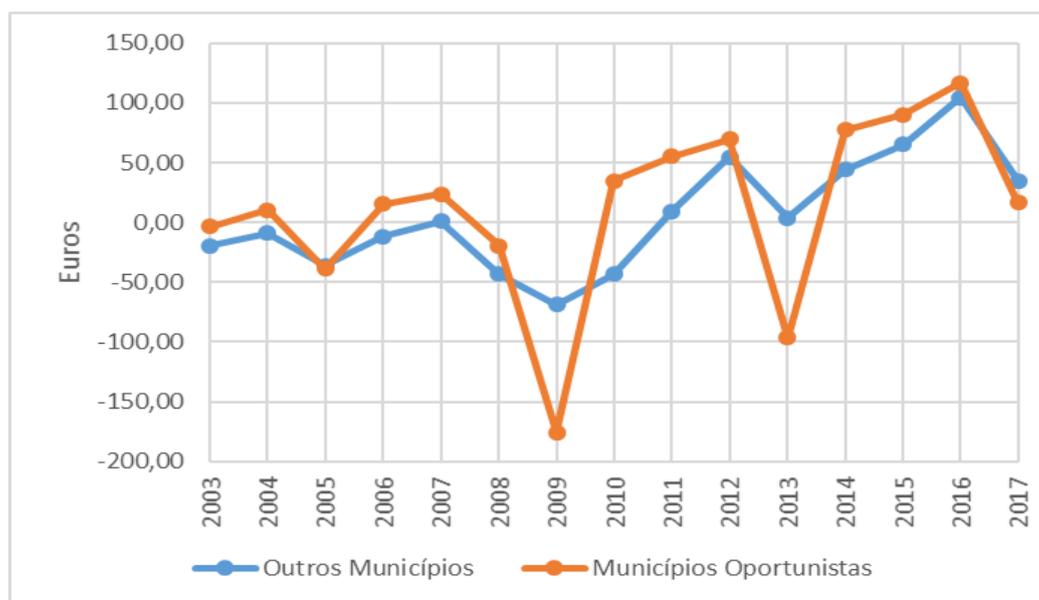
Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 6.13 mostra que o Saldo orçamental *per capita* piora em cerca de 152 € em ano eleitoral, um valor estatisticamente significativo. A variável “direita” não é estatisticamente significativa, pelo que se pode concluir que não existem diferenças significativas entre partidos de direita e de esquerda, o que invalida a existência de CPE de natureza ideológica no que ao saldo orçamental diz respeito.

Podemos concluir que em relação ao saldo orçamental *per capita*, a generalidade dos municípios portugueses apresenta um comportamento consistente com a existência de CPE oportunistas e não apresenta indícios de CPE ideológicos.

Utilizando o modelo de SYS-GMM para o Saldo orçamental *per capita*, para todos os 275 municípios em estudo, verifica-se que existem 52 que apresentam um *p-value* inferior a 0,05 para a totalidade do período. Ou seja, podemos concluir que estes municípios apresentam um comportamento oportunista¹¹² para todas as eleições autárquicas realizadas. Em relação a estes municípios, os comportamentos oportunistas em relação à variável “saldo orçamental”, estão estatisticamente comprovados para a totalidade dos anos em estudo, sendo a média sempre mais negativa que o ano anterior e o ano posterior a uma eleição.

Figura 6.6: Diferenças no Saldo orçamental *per capita* entre municípios oportunistas e os restantes



Fonte: Elaboração própria.

¹¹² Alcobaça, Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Amarante, Anadia, Arronches, Azambuja, Belmonte, Borba, Campo Maior, Chamusca, Cinfães, Espinho, Esposende, Ferreira do Alentejo, Freixo de Espada à Cinta, Guarda, Lagos, Loulé, Lourinhã, Miranda do Douro, Mirandela, Monforte, Montemor-o-Velho, Ourém, Ourique, Paços de Ferreira, Paredes, Portel, Reguengos de Monsaraz, Santarém, Santo Tirso, São João da Pesqueira, São Pedro do Sul, Sardoal, Silves, Sobral de Monte Agraço, Tábua, Torres Novas, Vagos, Vale de Cambra, Valença, Valongo, Vendas Novas, Viana do Alentejo, Vila do Conde, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Famalicão, Vila Real, Vila Viçosa e Viseu.

Como se pode observar na Figura 6.6, a diferença entre médias, embora estatisticamente significativa, não é tão imediatamente perceptível como no caso da despesa de capital. É precisamente este efeito de simbiose entre estas variáveis, saldo e despesa, que consolida a existência de CPE municipais. Quando os Presidentes de Câmara expandem o orçamento de despesa para lá dos meios de receita, gerando *deficits* e consequente dívida.

Foram identificados 52 municípios onde existe 95% de probabilidades de comportamento oportunista no Saldo orçamental *per capita*. Não foram identificadas diferenças ideológicas estatisticamente significativas entre municípios de esquerda e direita, nem entre municípios que nunca mudaram de partido e os restantes. Assim, os resultados sugerem que a resposta à hipótese 3) “*Por comparação com os outros anos do mandato, o saldo orçamental nos municípios é inferior no ano eleitoral*” é sim. Existe uma diferença estatisticamente significativa entre o valor médio da variável em ano eleitoral e o resto do mandato, mas tendo em atenção a heterogeneidade dos valores é necessário estudar o fenómeno por ciclo eleitoral.

6.5. ANÁLISE DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO

As despesas de investimento representam a totalidade da verba despendida com a aquisição (e também as grandes reparações) dos bens que contribuam para a formação de capital fixo num dado ano. Ou seja, os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano, na produção de bens ou serviços, sem que dessa utilização resulte alteração significativa da sua estrutura técnica (máquinas, equipamentos, material de transporte, edifícios, outras construções, etc.).

A despesa de investimento é uma parcela da despesa de capital que, como já mencionado, é uma parte da despesa total. No Quadro 6.14 ilustra-se a grandeza dos montantes da despesa de investimento para a totalidade do período em estudo e para o conjunto dos municípios em análise:

Quadro 6.14: Volume das Despesas de investimento para o conjunto dos Municípios

Ano	Despesa Total	Despesas Capital	Despesas de Investimento	Investimento em % da Despesa Total	Investimento em % das Despesas Capital
2003	5 257 994 315,18	2 400 704 412,23	1 582 002 428,21	30%	66%
2004	5 428 149 465,79	2 355 265 409,73	1 426 216 599,19	26%	61%
2005	6 046 561 411,84	2 624 091 464,26	1 603 153 621,94	27%	61%
2006	6 081 853 814,05	2 400 570 357,46	1 399 898 096,94	23%	58%
2007	6 757 016 234,61	2 529 819 133,48	1 419 550 658,01	21%	56%
2008	7 159 402 607,41	2 650 131 421,90	1 464 175 642,67	20%	55%
2009	7 742 907 318,07	2 866 666 366,15	1 510 559 505,92	20%	53%
2010	7 323 479 375,11	2 616 579 804,59	1 335 955 942,45	18%	51%
2011	7 167 776 353,60	2 481 532 315,29	1 250 733 720,00	17%	50%
2012	7 068 746 655,32	2 606 735 650,18	1 139 843 510,99	16%	44%
2013	7 303 025 079,30	2 415 324 564,72	1 228 805 789,43	17%	51%
2014	6 881 248 176,84	1 996 452 604,60	874 051 126,85	13%	44%
2015	7 047 767 915,18	2 081 626 146,83	951 912 439,40	14%	46%
2016	7 421 228 176,25	2 127 797 896,54	833 089 011,80	11%	39%
2017	8 128 115 724,05	2 601 665 656,73	1 158 553 628,93	14%	45%

Fonte: Elaboração própria.

Podemos concluir que o volume financeiro da despesa total aumentou durante o período em análise, que a despesa de capital se tem mantido estável e a despesa de investimento, apesar das flutuações, evidencia uma ligeira tendência decrescente. A questão seguinte é se a despesa de investimento é influenciada pelo calendário eleitoral. Para tal, à semelhança do realizado anteriormente, definiremos a variável Despesa de Investimento *per capita* mediante a fórmula:

$$\frac{\text{Investimento do município } X \text{ no ano } n}{\text{População do município } X \text{ no ano } n}$$

Quadro 6.15: Teste *t de student* para a média da Despesa de Investimento *per capita* entre anos eleitorais e não eleitorais

Despesas de Investimento <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Ano não eleitoral	3025	220,38	3,44	189,15	213,6396 227,1261
Ano eleitoral	1100	234,15	6,00	199,04	222,3755 245,9261
Combinado	4125	224,05	2,99	191,91	218,1961 229,9125
Teste t	t = -1,9905				Pr(T > t) = 0,0467

Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se no Quadro 6.15 que existe uma diferença estatisticamente significativa da despesa de investimento *per capita* entre anos eleitorais e não eleitorais, pelo que há, também no que respeita a esta variável, indícios de oportunismo por parte dos Presidentes de Câmara.

Quadro 6.16: Resultados Econométricos da análise às Despesas de investimento *per capita*

Variáveis Independentes		OLS	FE	RE	SYS-GMM
Despesas de Investimento per capita (ano n-1)	Coeficiente				0,31
	Estatística t				0,00
Ano Eleitoral	Coeficiente	13,74	20,72	16,38	28,36
	Estatística t	0,02	0,00	0,00	0,00
Direita	Coeficiente	42,86	9,54	29,18	-4,18
	Estatística t	0,00	0,21	0,00	0,78
Densidade Populacional	Coeficiente	-0,17	-0,10	-0,34	-0,17
	Estatística t	0,00	0,01	0,00	0,16
% da População com < 15 anos	Coeficiente	2093,68	2337,54	2817,58	3541,04
	Estatística t	0,00	0,00	0,00	0,00
% da População com > 65 anos	Coeficiente	1995,24	-345,72	1575,72	1255,14
	Estatística t	0,00	0,08	0,00	0,01
Constante	Coeficiente	-541,86	9,48	-531,18	15,37
	Estatística t	0,00	0,13	0,00	0,09
Nº de Observações		4125	4125	4125	3575
Nº de Municípios		275	275	275	275
R ²		0,23			

Fonte: Elaboração própria.

Analisando os dados com maior pormenor, o Quadro 6.16 apresenta os modelos de teste idênticos ao das variáveis económicas anteriores. As despesas de investimento apresentam indícios oportunistas, dado serem mais elevadas em ano eleitoral. A existência de uma população muito jovem ou idosa potencia a despesa de investimento. Uma possível explicação pode ser estes setores da população necessitarem de equipamentos próprios, como por exemplo, jardins infantis ou centros de dia. Existem 33 municípios que demonstram variações estatisticamente significativas nas despesas de investimento *per capita* para a totalidade do período em estudo (2003-2017)¹¹³. Mais uma vez, não se encontraram indícios ideológicos com a variável “direita” a não ser estatisticamente significativa.

Parece claro que, embora o aumento das despesas de investimento em ano eleitoral seja um fenómeno generalizado, não o é em todos os municípios e em todas as eleições. Uma vez que em virtude da lei de limitação de mandatos a reeleição sucessiva do mesmo Presidente para a mesma Câmara é impossível para a totalidade do período, a análise incidirá de seguida em períodos mais curtos, mandato a mandato.

¹¹³ Alcobaça, Amarante, Anadia, Arruda dos Vinhos, Belmonte, Benavente, Braga, Cascais, Castro Verde, Cinfães, Elvas, Espinho, Guarda, Lagos, Loulé, Melgaço, Miranda do Corvo, Monforte, Montalegre, Mortágua, Oliveira do Hospital, Penalva do Castelo, Pombal, Ponte de Lima, Portel, Santiago do Cacém, Sertã, Sesimbra, Silves, Terras de Bouro, Valpaços, Vendas Novas e Vila Viçosa.

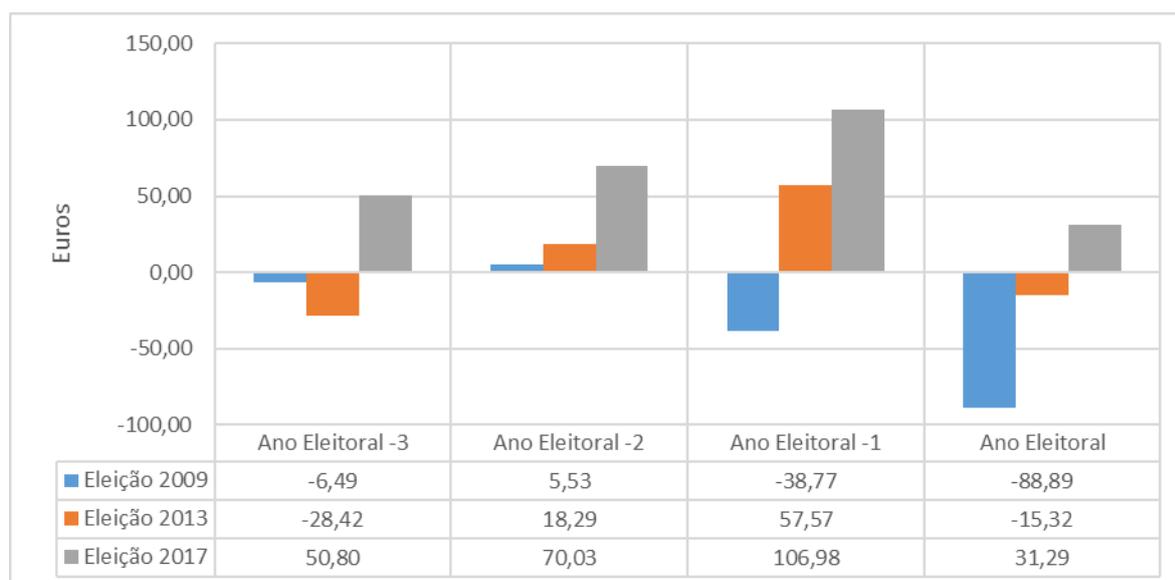
6.6. ANÁLISE DO SALDO ORÇAMENTAL, DESPESA DE CAPITAL E INVESTIMENTO POR CICLO ELEITORAL

Neste momento do estudo, começa a tomar forma a interligação entre as variáveis de natureza política e as variáveis de natureza orçamental. Todas as variáveis financeiras analisadas até agora (despesa total, despesa de capital, despesas de investimento e saldo orçamental) apresentam fortes indícios de oportunismo ao longo do período em análise. A análise de dados em painel é útil quando se quer estabelecer relações ao longo do tempo entre informações de várias unidades amostrais, o que é indiscutivelmente o caso em estudo. Contudo, apenas permite identificar o comportamento da variável ao longo de todo o período. Se, num dado município, o Presidente de Câmara não for consistentemente oportunista (isto é, se não tiver um comportamento despesista em todos os anos eleitorais) a significância estatística da variável pode não ser atingida dado o aumento do erro estatístico. Assim, para além dos dados já apresentados, a investigação tem vantagem em segmentar neste momento as variáveis pelos mandatos autárquicos. Esta opção permite ainda identificar momentos de maior expansão ou contração económica que num período de 15 anos se encontram harmonizadas. Por exemplo, o saldo orçamental *per capita* para todos os municípios no ano eleitoral de 2005 é negativo, pelo que seria difícil estabelecer uma relação linear de correlação entre as variáveis políticas e orçamentais. Da análise destes três indicadores (saldo orçamental, despesa de capital e despesas de investimento) por mandato, espera-se obter a confirmação (ou não) da prossecução de uma política oportunista por parte dos Presidentes de Câmara.

De 2006 a 2017, dispõe-se de 12 anos e três ciclos eleitorais completos, incluindo o de 2013, com mudanças significativas na possibilidade de reeleição de Presidentes de Câmara¹¹⁴. Numa primeira fase vamos identificar quais os municípios que apresentam saldo orçamental inferior à média em ano eleitoral, cruzando-os com os municípios em que o Presidente de Câmara foi reeleito, de modo a determinar se existe uma correlação entre as duas tendências.

¹¹⁴ Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto.

Figura 6.7: Ciclos eleitorais do Saldo orçamental *per capita*



Fonte: Elaboração própria.

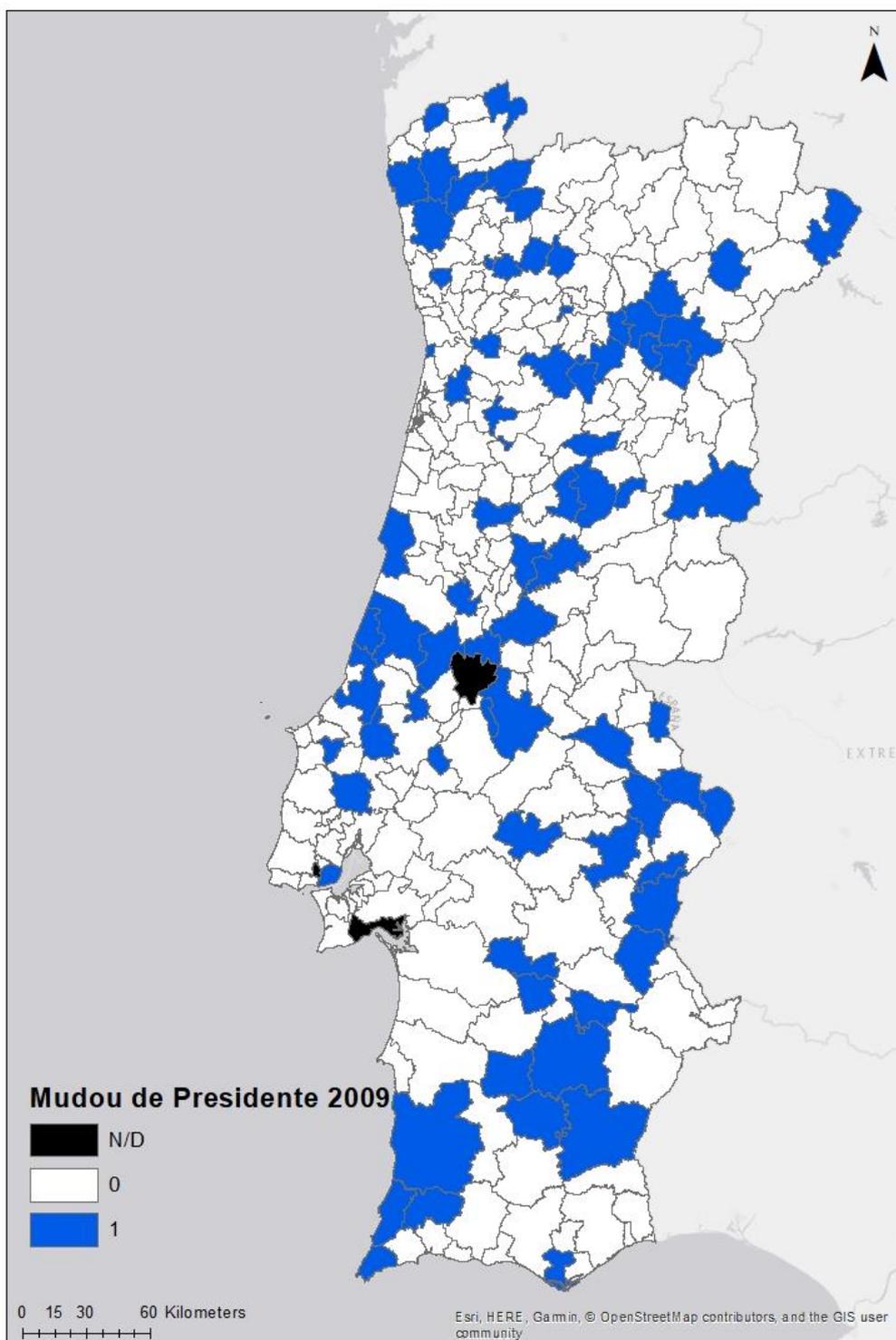
Na Figura 6.7 observa-se a evolução do Saldo orçamental *per capita*, tendo em atenção o ano eleitoral e os três anos precedentes/subsequentes. Note-se que, apesar de o Saldo ter melhorado ao longo do período, com o último ciclo eleitoral a registar valores de média positivos, o ano eleitoral regista sempre um valor mais baixo que o ano imediatamente anterior e que a média para os últimos três anos. Esta tendência denuncia um padrão claramente oportunista.

Seguidamente, serão apresentados os resultados para os três mandatos em estudo 2006-2009, 2010-2013 e 2014-2017. A análise dos mandatos segue a seguinte exposição:

- I. Mapa com a mudança de Presidentes de Câmara no fim do mandato;
- II. Valores de estatística descritiva (média, desvio padrão, intervalo de valores) para as variáveis financeiras: “saldo orçamental *per capita*”, “despesa de capital *per capita*” e “investimento *per capita*”;
- III. Comparação dos valores das variáveis financeiras anteriores entre os dois grupos definidos pela reeleição ou não do Presidente de Câmara.

No ciclo eleitoral de 2006-2009, 199 Presidentes de Câmara conseguiram ser reeleitos. Tendo em atenção a dimensão da nossa amostra, isso corresponde a uma taxa de reeleição de 72%.

Figura 6.8: Mudança de Presidentes de Câmara em 2009



Fonte: Elaboração própria.

De seguida será apresentada, a estatística descritiva relativa às variáveis “saldo orçamental *per capita*”, “despesa de capital *per capita*” e “investimento *per capita*” para o mandato 2006-2009. O propósito é dar uma estimativa global das variáveis financeiras para o período, com o valor médio, desvio padrão e valores máximos e mínimos.

Quadro 6.17: Estatística descritiva do mandato 2006-2009

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Saldo Orçamental per capita	1100	-32,15	135,39	-1617,83	513,79
Despesa de Capital per capita	1100	1008,96	482,60	163,79	3949,55
Despesa de Investimento per capita	1100	257,00	204,02	8,90	1604,99
Mudou Presidente	1100	0,28	0,45	0	1
Ano Eleitoral	1100	0,25	0,43	0	1

Fonte: Elaboração própria.

Se analisarmos conjuntamente o Quadro 6.17 e a Figura 6.7 observa-se que apesar da média do saldo orçamental *per capita* para o mandato se situar em -32,15 € pessoa/ano, no ano eleitoral de 2009, o mesmo assumiu um valor de - 88,89 € pessoa/ano. Estes valores sugerem uma forte degradação do saldo orçamental e, conseqüentemente, apontam para a prossecução de uma política oportunista por parte dos autarcas.

Os Quadros seguintes (6.18, 6.19 e 6.20) apresentam os valores para o teste *t de student* de diferenças entre médias para as variáveis “Saldo orçamental *per capita*”, “Despesa de capital *per capita*” e “Investimento *per capita*”, respetivamente. Cada um dos Quadros apresenta o mesmo teste para duas amostras distintas: os municípios que tiveram os Presidentes reeleitos e os que tiveram Presidentes novos em 2009. Pretende-se com este teste averiguar se o comportamento das variáveis financeiras é influenciado pela reeleição dos autarcas.

Quadro 6.18: Saldo orçamental *per capita* para o mandato 2006-2009

	Saldo Orçamental <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2009	Ano não eleitoral	597	-13,96	4,32	105,49	-22,43535 -5,477616
	Ano eleitoral	199	-85,28	13,58	191,62	-112,0626 -58,48885
	Combinado	796	-31,79	4,81	135,80	-41,23458 -22,33801
	Teste t	t = 5,0038				Pr(T > t) = 0,0000
Municípios com Presidentes novos em 2009	Ano não eleitoral	228	-11,37	7,65	115,50	-26,44442 3,700559
	Ano eleitoral	76	-98,37	18,84	164,25	-135,8975 -60,83405
	Combinado	304	-33,12	7,72	134,52	-48,3025 -17,93829
	Teste t	t = 4,2783				Pr(T > t) = 0,0000

Fonte: Elaboração própria.

Pode concluir-se que o saldo orçamental varia significativamente consoante os anos do mandato, com o ano de 2009 a apresentar pior relação entre receitas e despesas do período. Contudo, a variável “saldo orçamental” parece relativamente indiferente para a reeleição do Presidente de Câmara. Os valores médios de saldo são até inferiores (mais negativos) no caso dos municípios com Presidentes novos em 2009. No que a esta variável diz respeito, podemos apenas concluir que é prática generalizada o aumento do *deficit* em ano eleitoral. De seguida realizar-se-á o mesmo teste para a variável “Despesa de capital *per capita*” (Quadro 6.19):

Quadro 6.19: Despesa de capital *per capita* para o mandato 2006-2009

	Despesa de Capital <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2009	Ano não eleitoral	597	383,62	9,66	236,07	364,6481 402,599
	Ano eleitoral	199	432,20	17,48	246,52	397,7406 466,665
	Combinado	796	395,77	8,49	239,50	379,1052 412,4316
	Teste t	t = -2,4328				Pr(T > t) = 0,0155
Municípios com Presidentes novos em 2009	Ano não eleitoral	228	433,16	16,46	248,51	400,7321 465,5931
	Ano eleitoral	76	496,46	34,70	302,53	427,3276 565,5916
	Combinado	304	448,99	15,14	263,97	419,1951 478,7786
	Teste t	t = -1,6480				Pr(T > t) = 0,1022

Fonte: Elaboração própria.

Ao contrário do saldo orçamental, no que respeita à despesa de capital verifica-se uma diferença entre os municípios que reelegeram autarcas e os municípios com Presidentes de Câmara novos. Os incumbentes reeleitos gastaram em média mais 48,58 € por pessoa em 2009, comparando com a média dos três anos anteriores. Esse desvio é significativo para um intervalo de confiança de 95%, uma vez que o *p-value* é de 0,0155. No caso dos municípios com Presidentes de Câmara novos, o valor médio é igualmente mais elevado em ano eleitoral,

contudo, o valor do *p-value* é muito elevado pelo que se considera não estatisticamente relevante.

De seguida, verificaremos se, de forma semelhante ao postulado por Veiga e Veiga (2007a), o aumento de despesas de capital se traduz num aumento de despesas de investimento, validando a nossa hipótese 4, que testa se *por comparação com os outros anos do mandato, o aumento das despesas de investimento é maior no ano eleitoral*:

Quadro 6.20: Despesas de investimento *per capita* para o mandato 2006-2009

	Investimento <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2009	Ano não eleitoral	597	241,85	8,05	196,65	226,0386 257,6522
	Ano eleitoral	199	262,87	14,56	205,44	234,1474 291,5852
	Combinado	796	247,10	7,05	198,96	233,2577 260,9436
	Teste t	t = -1,2633				Pr(T > t) = 0,2074
	Investimento <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes novos em 2009	Ano não eleitoral	228	278,67	13,33	201,21	252,4153 304,9295
	Ano eleitoral	76	295,70	28,97	252,57	237,9865 353,4143
	Combinado	304	282,93	12,32	214,88	258,6773 307,1814
	Teste t	t = -0,5340				Pr(T > t) = 0,5944

Fonte: Elaboração própria.

Contrariamente ao esperado, os dados no Quadro 5.20 revelam que a resposta é negativa. Apesar de se verificar uma correlação entre a despesa de capital e a reeleição de Presidentes de Câmara (Quadro 6.19), o mesmo não pode ser concluído em relação à despesa de investimento. O investimento não demonstra um comportamento oportunista para o mandato 2006-2009. Embora as médias em ano eleitoral das despesas de investimento sejam superiores, nenhum dos testes satisfaz o grau de confiança de 95% e como tal não são estatisticamente significativos.

Seguindo os mesmos procedimentos utilizados para análise do mandato 2006-2009, procede-se agora à apreciação do mandato 2010-2013. Neste mandato verifica-se (Quadro 6.21) uma acentuada melhoria do saldo orçamental em relação aos valores médios do mandato anterior. A média da despesa de capital sobe ligeiramente, mas há uma diminuição da despesa de investimento.

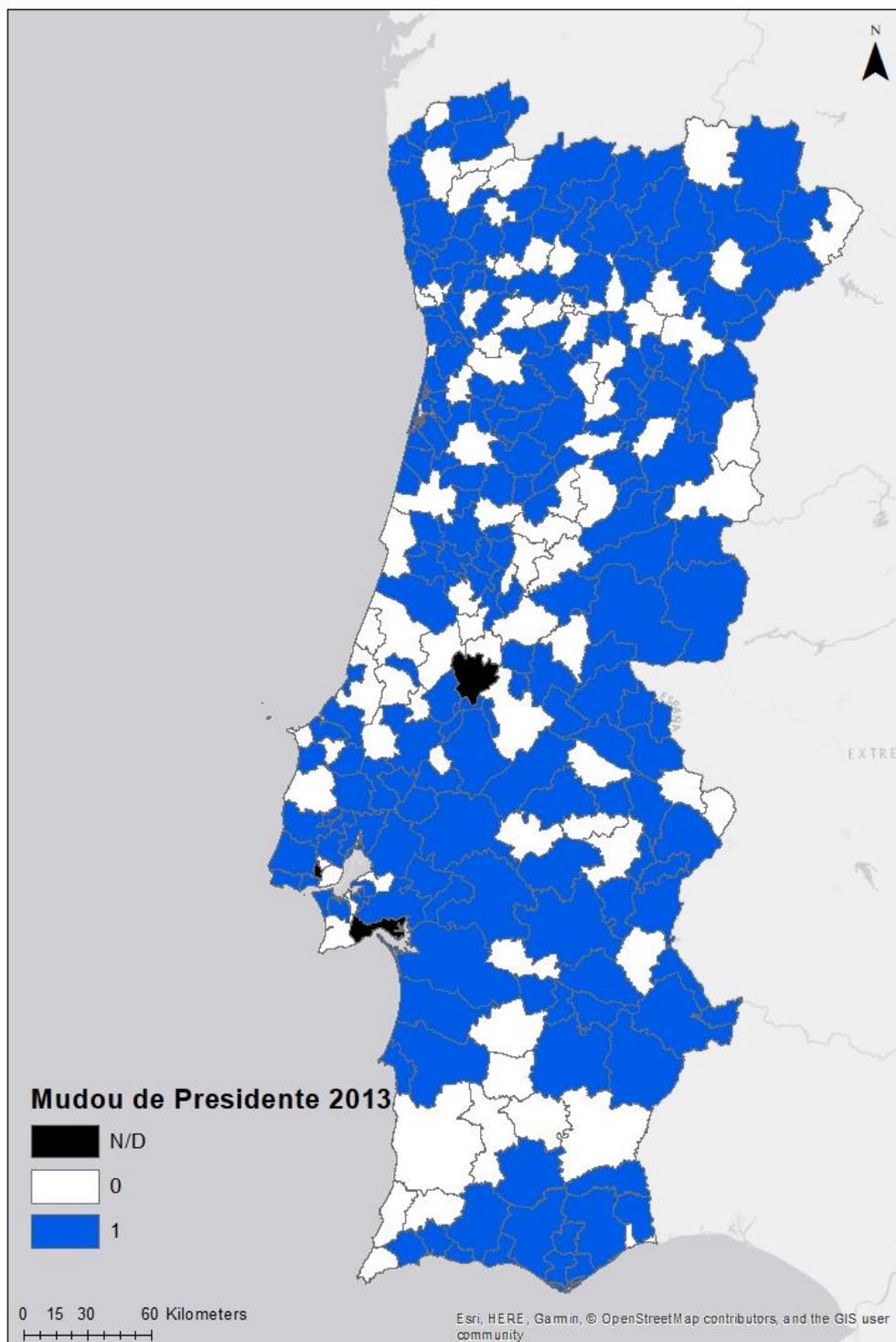
Quadro 6.21: Estatística descritiva do mandato 2010-2013

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Saldo Orçamental per capita	1100	8,03	208,20	-3768,39	540,94
Despesa de Capital per capita	1100	1107,08	584,25	313,88	8039,68
Despesa de Investimento per capita	1100	230,48	208,80	10,09	1698,90
Mudou Presidente	1100	0,68	0,47	0	1
Ano Eleitoral	1100	0,25	0,43	0	1

Fonte: Elaboração própria.

No fim deste mandato, assistiu-se à maior renovação de Presidentes de Câmara em todo o período do estudo, tendo sido reeleitos apenas 87 em 275, pouco mais de 31%. A limitação dos mandatos autárquicos conduziu, segundo Veiga e colegas (2015), a uma considerável renovação dos autarcas e afetou a gestão das finanças municipais.

Figura 6.9: Mudança de Presidentes de Câmara em 2013



Fonte: Elaboração própria.

É significativo para estes resultados que seja precisamente este o ano em que muitos dos autarcas que tinham vindo a renovar os seus mandatos atingem o limite de mandatos no município, estando por isso legalmente impedidos de se recandidatarem.

Quadro 6.22: Saldo orçamental *per capita* para o mandato 2010-2013

	Saldo Orçamental <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2013	Ano não eleitoral	261	5,46	14,12	228,07	-22,33442 33,26208
	Ano eleitoral	87	6,31	17,05	159,04	-27,58789 40,20214
	Combinado	348	5,67	11,40	212,70	-16,75111 28,10042
	Teste t	t = -0.0320				Pr(T > t) = 0,9749
Municípios com Presidentes novos em 2013	Saldo Orçamental <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
	Ano não eleitoral	564	20,60	8,79	208,71	3,341574 37,86499
	Ano eleitoral	188	-25,33	14,23	195,07	-53,39412 2,737848
	Combinado	752	9,12	7,52	206,22	-5,642347 23,8832
Teste t	t = 2.6554				Pr(T > t) = 0,0081	

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Quadro 6.22, neste mandato, o conjunto de autarcas reeleitos representa o paradigma da responsabilidade fiscal, com um Saldo orçamental melhor em 2013 que nos três anos precedentes. Esta situação é particularmente incomum, visto que não têm precedente no mandato anterior nem se volta a repetir no mandato seguinte. Nos restantes municípios, cujo Presidente não foi reeleito a realidade é bem diferente. O saldo orçamental degrada-se significativamente em ano eleitoral. É importante salientar que dos 188 municípios que mudaram de Presidente de Câmara, apenas 77 mudaram de partido, não sendo de excluir a prática de comportamentos oportunistas, não em benefício próprio, mas do sucessor designado.

Quadro 6.23: Despesa de capital *per capita* para o mandato 2010-2013

	Despesa de Capital <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2013	Ano não eleitoral	261	427,70	17,53	283,13	393,1897 462,2081
	Ano eleitoral	87	408,85	45,75	426,71	317,9018 499,7899
	Combinado	348	422,99	17,39	324,43	388,7798 457,1914
	Teste t	t = 0,3848				Pr(T > t) = 0,7011
Municípios com Presidentes novos em 2013	Despesa de Capital <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
	Ano não eleitoral	564	406,96	14,65	347,87	378,1859 435,7288
	Ano eleitoral	188	384,62	20,37	279,24	344,4485 424,7995
	Combinado	752	401,37	12,11	332,01	377,6062 425,1418
Teste t	t = 0,8903				Pr(T > t) = 0,3739	

Fonte: Elaboração própria.

A Despesa de capital (Quadro 6.23) não registou diferenças significativas, nem em relação ao calendário eleitoral, nem em relação à reeleição dos autarcas. O mesmo acontecendo em relação às Despesas de investimento (Quadro 6.24). De notar, contudo que a média em ano eleitoral é sempre mais baixa que no resto do mandato, mas os valores não são estatisticamente significativos. Não nos podemos esquecer que foi durante este período que o país atravessou uma crise económica profunda, o que pode explicar alguma da variabilidade observada.

Quadro 6.24: Despesas de investimento *per capita* para o mandato 2010-2013

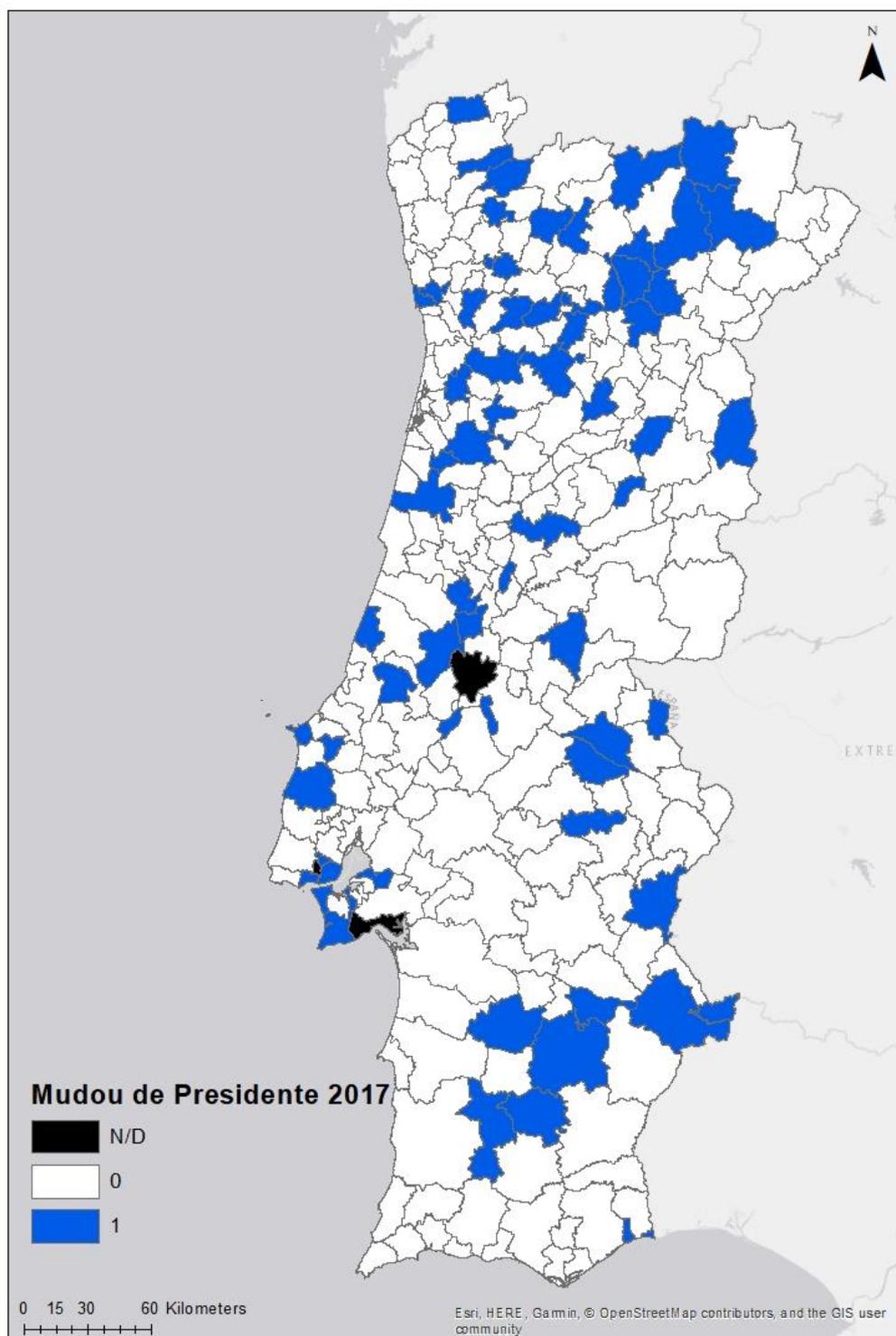
	Investimento <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2013	Ano não eleitoral	261	239,71	14,02	226,57	212,0912 267,323
	Ano eleitoral	87	202,89	16,14	150,50	170,8118 234,9627
	Combinado	348	230,50	11,29	210,55	208,303 252,7013
	Teste t	t = 1,7223				Pr(T > t) = 0,0864
Municípios com Presidentes novos em 2013	Investimento <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
	Ano não eleitoral	564	236,36	8,55	203,04	219,5705 253,1557
	Ano eleitoral	188	212,80	16,22	222,33	180,8151 244,7917
	Combinado	752	230,47	7,59	208,13	215,5738 245,3725
	Teste t	t = 1,2852				Pr(T > t) = 0,1997

Fonte: Elaboração própria.

O mandato que termina em 2013 é, em muitas dimensões, diferente dos precedentes e subsequentes. Se já foi referido que é para muitos autarcas o último mandato à frente do mesmo concelho, não é menos verdade que é o mandato que coincide com a grande recessão e o subsequente pedido de ajuda externa. Este particular conjunto de circunstâncias podem ter afetado decisivamente o período em análise, contribuindo para os resultados que se observam. Segundo Baleiras, Dias e Almeida (2018), a alteração de parâmetros das regras na LFL relativas à dívida e ao endividamento, bem como à dotação global e à variação anual nas parcelas de cada município nas transferências principais do Estado conduziram a um impacto disseminado pela generalidade das rubricas de despesa. As despesas de capital foram particularmente afetadas, dado o efeito que o FEF tradicionalmente tem no respetivo financiamento. Ainda, em relação à política de recursos humanos, foi exigido que para o período 2012-2014 as autarquias reduzissem o número de funcionários, um mínimo de 2% ano¹¹⁵, o que afetou a despesa corrente. Por fim, momentos de crise financeira trazem consigo a deterioração do nível da receita e da capacidade de acesso a crédito, as quais também se fizeram sentir nas autarquias.

¹¹⁵ Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica, de 17 de maio de 2011.

Figura 6.10: Mudança de Presidente de Câmara 2017



Fonte: Elaboração própria.

No ciclo eleitoral de 2014-2017, 206 Presidentes de Câmara conseguiram ser reeleitos. Este número corresponde a uma taxa de reeleição de 75%, a mais alta registrada durante o período.

Quadro 6.25: Estatística descritiva do mandato 2014-2017

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Saldo Orçamental <i>per capita</i>	1100	64,78	159,05	-2880,43	888,06
Despesa de Capital <i>per capita</i>	1100	1158,52	617,32	340,79	7794,76
Despesa de Investimento <i>per capita</i>	1100	156,59	140,95	8,01	1254,01
Mudou Presidente	1100	0,25	0,43	0	1
Ano Eleitoral	1100	0,25	0,43	0	1

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Quadro 6.25, o saldo orçamental apresenta uma média positiva, reforçando a tendência de uma maior consolidação financeira dos municípios iniciada no mandato anterior. A média da despesa de capital, apesar de registrar uma ligeira subida, mantém-se praticamente inalterada, mas a despesa de investimento sofre uma queda assinalável. De 230,46 € pessoa/ano no mandato anterior, passa para 156,59 € neste mandato.

Conforme apresentado no Quadro 6.26, o saldo orçamental *per capita* permanece positivo ao longo de todo o mandato, para o conjunto de municípios do estudo. As médias mantêm uma tendência oportunista em ano eleitoral, para todos os municípios, mas a diminuição do saldo em 2017 apenas é estatisticamente significativa para o conjunto de 228 Presidentes de Câmara reeleitos.

Quadro 6.26: Saldo orçamental *per capita* para o mandato 2014-2017

	Saldo Orçamental <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2017	Ano não eleitoral	618	82,86	4,92	122,40	73,19246 92,53067
	Ano eleitoral	206	28,05	10,45	150,01	7,448249 48,66039
	Combinado	824	69,16	4,60	131,91	60,13979 78,17973
	Teste t	t = 4,7439				Pr(T > t) = 0,0000
Municípios com Presidentes novos em 2017	Ano não eleitoral	207	55,27	16,65	239,54	22,44527 88,09511
	Ano eleitoral	69	40,94	18,39	152,73	4,249299 77,62983
	Combinado	276	51,69	13,30	220,88	25,51329 77,86179
	Teste t	t = 0,5777				Pr(T > t) = 0,5641

Fonte: Elaboração própria.

O mesmo comportamento oportunista é notório nas despesas de capital (Quadro 6.27), mas neste caso, muito mais acentuado. Os municípios com Presidentes de Câmara reeleitos apresentam uma variação mais elevada da média das despesas de capital e o resultado é muito robusto, satisfazendo com larga margem o intervalo de confiança. No caso dos outros municípios, apesar de a média revelar uma tendência de subida em ano eleitoral, o efeito é mais fraco e os desvios não são estatisticamente significativos.

Quadro 6.27: Despesa de capital *per capita* para o mandato 2014-2017

	Despesa de Capital <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2017	Ano não eleitoral	618	318,77	11,55	287,06	296,098 341,4513
	Ano eleitoral	206	420,51	35,76	513,27	350,0016 491,0155
	Combinado	824	344,21	12,53	359,64	319,6162 368,8001
	Teste t	t = -2,7072				Pr(T > t) = 0,0073
Municípios com Presidentes novos em 2017	Despesa de Capital <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
	Ano não eleitoral	207	341,04	17,30	248,87	306,9369 375,1437
	Ano eleitoral	69	377,09	27,37	227,38	322,4632 431,707
	Combinado	276	350,05	14,67	243,77	321,1651 378,938
Teste t	t = -1,1132				Pr(T > t) = 0,2677	

Fonte: Elaboração própria.

Igualmente para as despesas de investimento, no Quadro 6.28, verifica-se um aumento da média em ano eleitoral, para ambos os conjuntos de municípios. Com a mesma tendência, os municípios que reelegem o seu Presidente, apresentam maior diferença de média em ano eleitoral e o resultado é estatisticamente significativo. Nos restantes, o valor do *p-value* é tão elevado que podemos descartar a hipótese de a média de despesa de investimento não ser estatisticamente idêntica ao longo do mandato.

Observa-se, portanto, que apesar da notória melhoria do saldo orçamental, as despesas de capital, especialmente as referentes a despesas de investimento apresentam um comportamento oportunista nos municípios onde os Presidentes de Câmara são reeleitos.

Quadro 6.28: Despesas de investimento *per capita* para o mandato 2014-2017

	Investimento <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes reeleitos em 2017	Ano não eleitoral	618	149,03	5,76	143,12	137,7247 160,3362
	Ano eleitoral	206	182,32	10,25	147,08	162,1125 202,5211
	Combinado	824	157,35	5,04	144,75	147,4543 167,2498
	Teste t	t = -2,8319				Pr(T > t) = 0,0049
	Investimento <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
Municípios com Presidentes novos em 2017	Ano não eleitoral	207	150,90	9,00	129,43	133,1625 168,6342
	Ano eleitoral	69	164,57	15,51	128,84	133,62 195,5192
	Combinado	276	154,32	7,78	129,18	139,0084 169,6239
	Teste t	t = -0,7625				Pr(T > t) = 0,4473

Fonte: Elaboração própria.

Do conjunto dos três mandatos em estudo, e pese embora os diferentes momentos históricos, podemos inferir que a tendência para comportamentos oportunistas por parte dos incumbentes em relação aos indicadores analisados é generalizado. Em relação ao saldo orçamental, em particular, confirma-se o sugerido pela Figura 6.7: o saldo orçamental deteriora-se sempre em ano eleitoral, por comparação com o ano anterior ou a média do período. A diferença entre o conjunto de Presidentes de Câmara reeleitos e o conjunto de Presidentes de Câmara não reeleitos é particularmente significativa neste indicador. Embora no primeiro mandato (2006-2009) as diferenças não sejam importantes, no segundo o comportamento dos presidentes reeleitos e não reeleitos é bastante diferente, com os municípios com Presidentes de Câmara novos a demonstrarem um comportamento francamente oportunista, enquanto que os municípios em que o incumbente foi reeleito mantiveram uma média de saldo orçamental equilibrado. No terceiro mandato observamos uma reversão de posições, com os municípios em que o Presidente de Câmara foi reeleito a demonstrarem uma maior predisposição para comportamentos oportunistas em ano eleitoral. Uma das explicações possíveis prende-se com as expetativas dos Presidentes de Câmara em cada momento eleitoral. Na eleição de 2009 nenhum estava impedido de se recandidatar, o que, em conjunto com uma legislação financeira mais permissiva, contribuiu para que não existissem grandes diferenças entre o grupo de Presidentes de Câmara reeleitos e não reeleitos. Contudo, nas eleições subsequentes, as expetativas alteram-se. Na eleição de 2013, muitos autarcas foram impedidos de se recandidatarem, o que, combinado com as medidas de austeridade e um quadro financeiro mais restritivo, contribuiu para que o conjunto de Presidentes de Câmara não reeleitos exibissem um comportamento mais responsável em termos de equilíbrio orçamental. Finalmente em 2017, os autarcas eleitos pela primeira vez em 2013 ou 2009, que ainda podiam conseguir a segunda ou a terceira (e última) renovação do mandato, tinham todo o incentivo em degradar o saldo

orçamental – desta vez, e em virtude do novo contexto financeiro, sem que o mesmo derrapasse para terrenos negativos.

O comportamento da variável “despesas de capital *per capita*” ao longo dos três mandatos é mais linear, com o primeiro e terceiro mandatos a registarem uma tendência de maior despesa em ano eleitoral, coerente com a existência de CPE municipais oportunistas, e o segundo mandato (2010-2013) a registar uma contração da despesa de capital em ano eleitoral. Este mandato autárquico coincidiu com grande parte das medidas de ajustamento financeiro, no qual as despesas de capital, dada a sua natureza não imediata são frequentemente as mais sacrificadas em termos orçamentais. Não foram encontradas diferenças significativas de comportamento entre municípios que reelegeram o seu Presidente e os restantes ao longo do período.

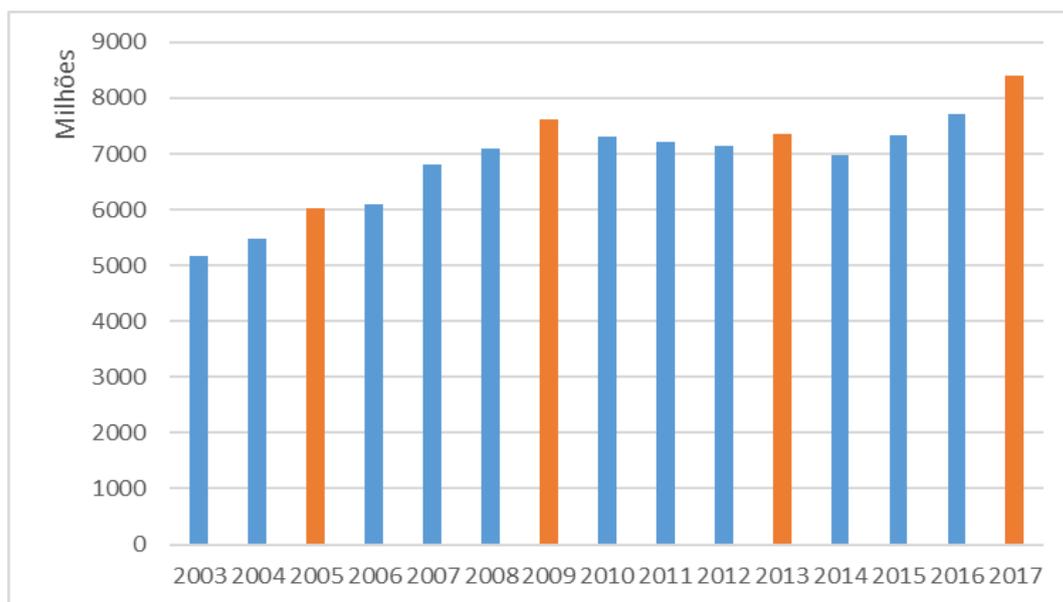
Finalmente, se considerarmos o comportamento das despesas de investimento, observamos que seguem a trajetória descrita no capítulo anterior para as despesas de capital (o que seria expectável, dado que se trata da rubrica orçamental com maior peso das mesmas), com um comportamento oportunista no primeiro e terceiro mandatos em análise. Apenas uma nota adicional: o valor médio das despesas de investimento cai acentuadamente no terceiro e último mandato. De entre os fatores que contribuem para este resultado, destaca-se a forte redução da capacidade de endividamento dos municípios, que financiava muita da despesa de investimento, conjugada com o aumento relativo das despesas correntes, o que implica alocar cada vez mais verba à gestão corrente por oposição a despesas de investimento. Mesmo na eleição de 2017, em que as disponibilidades financeiras ao alcance das autarquias já se encontravam limitadas, os Presidentes de Câmara reeleitos aumentaram significativamente as despesas de investimento em ano eleitoral. Contudo, o valor médio das mesmas ao longo do período foi apenas uma fração do disponível em mandatos anteriores.

6.7. ANÁLISE DA RECEITA TOTAL

Até agora o estudo incidiu sobretudo sobre rubricas de despesa orçamental, o que se justifica dado que o modelo de análise depende de uma sinalização de competência. Tal é mais fácil quando a “obra” do autarca tem um grande grau de visibilidade, como é o caso das despesas em capital fixo. Contudo, em termos estritamente económicos, nada obsta que o autarca sinalize a sua competência com o recurso a reduções fiscais. Apesar de as receitas estarem fortemente

condicionadas para o caso português, é possível algum alívio de carga fiscal por parte dos Presidentes de Câmara. De seguida apresenta-se o comportamento da variável “receita total” para a totalidade do período (2003-2017).

Figura 6.11: Receita total dos municípios portugueses



Fonte: Elaboração própria.

Os anos assinalados de cor diferente na Figura 6.11 correspondem a anos eleitorais (2005, 2009, 2013 e 2017). Parece existir um aumento da receita total nesses anos, o que, considerando que a despesa também aumenta, é indicador de alguma necessidade de equilíbrio orçamental.

Quadro 6.29: Resultados Econométricos da análise às Receitas totais *per capita*

Variáveis Independentes		OLS	FE	RE	SYS-GMM
Receitas per capita (ano n-1)	Coeficiente				0,18
	<i>Estatística t</i>				0,00
Ano Eleitoral	Coeficiente	63,29	64,64	63,31	49,70
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
Direita	Coeficiente	-27,79	-30,88	-27,84	-21,54
	<i>Estatística t</i>	0,06	0,05	0,06	0,48
Densidade Populacional	Coeficiente	-0,06	-0,18	-0,06	0,49
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,04	0,01	0,06
% da População com < 15 anos	Coeficiente	-6467,30	-7269,16	-6505,55	-9707,90
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
% da População com > 65 anos	Coeficiente	2240,06	1147,89	2201,04	1538,96
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,00	0,00	0,12
Constante	Coeficiente	1395,32	1793,56	1409,95	1664,69
	<i>Estatística t</i>	0,00	0,00	0,00	0,09
Nº de Observações		4125	4125	4125	3575
Nº de Municípios		275	275	275	275
R ²		0,23			

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro anterior (6.29) confirma isso mesmo: para todos os testes realizados, o valor do coeficiente da variável “ano eleitoral” é positivo e estatisticamente significativo, pelo que existe uma correlação positiva entre o ano eleitoral e o aumento de receitas totais. Estes resultados invalidam a existência de um CPE municipal baseado na diminuição da receita em ano eleitoral. Da análise individual, apenas o município de Sátão (liderado durante todo o período pelo PSD) apresenta uma diminuição de receita em ano eleitoral estatisticamente significativa. A correlação entre o quociente da variável “direita” e a receita total tem o sinal negativo esperado, sem que seja estatisticamente significativa.

De seguida, apresentam-se os testes *t de student* às diferenças entre médias de Receita total *per capita*, dada pela seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Receita Total do município } X \text{ no ano } n}{\text{População do município } X \text{ no ano } n}$$

O cálculo é feito para anos eleitorais e anos não eleitorais, para a totalidade do período (2003-2017), e para os mandatos individuais (2006-2017).

Quadro 6.30: Teste *t de student* para a média da Receita total *per capita* entre anos eleitorais e não eleitorais

	Receita Total <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
2003-2017	Ano não eleitoral	3025	1011,23	9,64	530,17	992,3289 1030,13
	Ano eleitoral	1100	1098,44	17,76	588,97	1063,592 1133,279
	Combinado	4125	1034,48	8,53	547,75	1017,764 1051,205
	Teste t	t = -4,3159				Pr(T > t) = 0,0000
2006-2009	Receita Total <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
	Ano não eleitoral	825	969,42	15,77	453,05	938,457 1000,377
	Ano eleitoral	275	1127,56	32,52	539,30	1063,533 1191,579
	Combinado	1100	1008,95	14,49	480,73	980,5119 1037,392
Teste t	t = -4,3752				Pr(T > t) = 0,0000	
2010-2013	Receita Total <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
	Ano não eleitoral	825	1105,95	20,42	586,39	1065,872 1146,017
	Ano eleitoral	275	1135,65	35,73	592,52	1065,312 1205,994
	Combinado	1100	1113,37	17,72	587,80	1078,597 1148,146
Teste t	t = -0,7219				Pr(T > t) = 0,4704	
2014-2017	Receita Total <i>per capita</i>	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de confiança 95%
	Ano não eleitoral	825	1103,37	19,90	571,57	1064,307 1142,426
	Ano eleitoral	275	1272,70	43,27	717,59	1187,514 1357,892
	Combinado	1100	1145,70	18,55	615,39	1109,294 1182,107
Teste t	t = -3,5553				Pr(T > t) = 0,0004	

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 6.30 mostra que existem diferenças entre a média da receita total *per capita* entre os anos eleitorais e não eleitorais para a totalidade do período em análise. Contudo, as diferenças são no sentido oposto do que seria expectável. Em 2006-2009 e 2014-2017 existe uma correlação positiva entre a receita e o calendário eleitoral, isto é, as receitas aumentam em ano eleitoral, o que não pode ser considerado oportunista. O mandato 2010-2013 não apresenta qualquer diferença entre médias.

De acordo com Baleiras e colegas (2018), pelo menos desde 2006, verifica-se um fenómeno de sobre orçamentação da receita municipal. Segundo os mesmos autores, a explicação tem duas vertentes, uma financeira e outra política: por um lado, antes da entrada em vigor da LCPA¹¹⁶ era possível aos municípios autorizar despesa independentemente do cabimento de receita; por outro lado, como os presidentes das juntas de freguesias são por inerência membros da Assembleia Municipal que aprova os orçamentos, não era incomum cada um deles sugerir uma despesa simbólica para as respetivas freguesias nos orçamentos municipais.

Tendo em atenção os resultados observados, rejeita-se a hipótese 5) *por comparação com os outros anos do mandato, a receita total nos municípios é inferior no ano eleitoral.*

¹¹⁶ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

CONCLUSÃO

O propósito da presente tese foi avaliar a existência de ciclos político eleitorais nos municípios portugueses para o período 2003-2017. É investigada a trajetória das diferentes rubricas da despesa pública ao longo dos mandatos dos Presidentes de Câmara, que influência têm as afiliações partidárias na prossecução de uma política orçamental oportunista e de que forma a limitação de mandatos autárquicos afetou a política orçamental local. Em particular, esta conclusão recapitulará os resultados obtidos no capítulo anterior, enquadrando-os com o debate atual de CPE. Adicionalmente, serão tecidas algumas considerações, baseadas na aprendizagem efetuada, sobre a incidência de políticas orçamentais oportunistas em rubricas de despesa de capital, e o papel da lei de limitação de mandatos no equilíbrio orçamental dos municípios.

De forma a responder à pergunta de partida da investigação (existem ou não CPE nas eleições autárquicas portuguesas), foi criada uma base de dados com uma dimensão de 275 municípios (foram considerados os 278 municípios do Continente, tendo sido expurgados três por falta de dados financeiros completos) por 15 anos (2003-2017), o que corresponde a um universo de 4.125 casos (município/ano), dos quais 1.100 correspondem a anos eleitorais autárquicos. Esta base de dados, que permitiu realizar a análise de painel do presente estudo, foi elaborada a partir dos dados em bruto fornecidos pela DGAL (montantes orçamentais), INE (estatísticas demográficas e territoriais), CNE e Ministério da Administração Interna (resultados eleitorais). De forma a harmonizar os valores financeiros, os mesmos foram harmonizados, com recurso a um deflator do PIB (ano base de 2011).

Uma das vantagens mais evidentes no uso de um conjunto de dados tão extenso de casos é precisamente a capacidade de analisar tendências ao longo de um período amplo de tempo. Mais do que fenómenos evidentes de oportunismo para determinada eleição ou município pretenderam-se extrair conclusões globais e estatisticamente significativas para o conjunto dos municípios portugueses. Tais considerações pretendem dar um contributo para o estudo de padrões de comportamento financeiro por parte dos Presidentes de Câmara. No capítulo anterior, foram apresentados os resultados da bateria de testes estatísticos e econométricos com os quais se visou responder aos objetivos da pesquisa, assim como testar as hipóteses que balizaram o presente estudo sobre CPE municipais em Portugal. Os mesmos incidiram sobre a despesa total, despesa de capital, investimento, saldo orçamental e receita total de 275 municípios do Continente, para o período que medeia entre 2003 e 2017, com particular incidência nos quatro atos eleitorais autárquicos (2005, 2009, 2013 e 2017).

Procede-se em seguida, à interpretação crítica dos resultados obtidos na análise empírica, à luz das teorias vigentes. Verifica-se em que medida os resultados empíricos alcançados, alteram ou confirmam o conhecimento produzido em anteriores trabalhos sobre CPE autárquicos em Portugal, explorando-se também as respetivas implicações teóricas e empíricas. Sistematizam-se as descobertas deste novo período e como podem ser pontos de partida para investigações posteriores. A interpretação e discussão dos resultados empíricos da pesquisa que se segue será estruturada em duas partes: primeiro, serão elencados e discutidos os resultados alcançados em relação a cada um dos objetivos da pesquisa, procurando-se avançar com uma interpretação global dos resultados obtidos; segundo, serão consideradas as hipóteses de estudo uma a uma, apresentando os resultados dos respetivos testes, assim como as implicações teóricas e empíricas dos mesmos.

Os resultados obtidos estão, de modo geral, em linha com as investigações anteriores sobre o fenómeno (que observaram uma tendência oportunista dos Presidentes de Câmara), embora, com especificidades próprias do período em estudo. Ao longo do mesmo verificaram-se alterações importantes do normativo jurídico que regula a reeleição autárquica e as finanças municipais, pelo que os fluxos financeiros sofreram ciclos importantes de expansão e contração que justificam, em larga medida, a heterogeneidade observada, em particular na eleição autárquica de 2013. A tendência para comportamentos oportunistas por parte de Presidentes de Câmara permanece visível no período em estudo. A dimensão financeira dos mesmos sofreu alterações ao nível dos instrumentos de política orçamental, especialmente ao nível do saldo orçamental, que regista uma evolução muito positiva ao longo do período.

Da análise efetuada ao comportamento financeiro dos municípios ao longo dos mandatos resulta que os ciclos orçamentais acompanham a evolução do ciclo político, com uma melhoria no sentido de uma maior responsabilidade fiscal e menor despesa de capital relativa ao total da despesa total. Existe uma tendência para o recurso a CPE municipais em Portugal, para a totalidade do período, com a (possível) exceção da eleição de 2013. O que, tendo em atenção o número de Presidentes de Câmara que não se puderam recandidatar, contribui mais para confirmar o fenómeno que para o desmentir.

Principiemos a discussão pelo primeiro objetivo: avaliar se, e em que medida, têm ocorrido CPE (oportunistas e ideológicos) nas Câmaras Municipais em Portugal. Podemos afirmar que, nos últimos 15 anos, a prática de CPE oportunistas tem sido generalizada nos municípios portugueses. Com efeito, se a este período acrescentarmos as conclusões do trabalho

de Veiga e Veiga (2007b), referente a 1979-2001, podemos afirmar que a existência de CPE oportunistas é uma característica da política municipal portuguesa, pelo menos em relação às rubricas de despesa de capital. À semelhança destes autores, o presente trabalho aplica um modelo baseado no proposto por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), que estabelece que as despesas de investimento são as mais favorecidas pelos incumbentes, dado que têm maior visibilidade para o eleitorado, potenciando uma maior projeção de competência por parte do incumbente. Este tipo de gestão política, especialmente em termos de decisões do ciclo de investimento, pode ter efeitos nefastos sobre a população e/ou sobre as finanças locais, ao privar os munícipes de equipamentos sociais que poderiam ser completados a meio do mandato (mas que não seriam eleitoralmente tão úteis), ou em despender uma verba superior no sentido de apressar uma inauguração a tempo do ato eleitoral (lesando assim o interesse público através de um aumento do custo do equipamento).

A análise estatística demonstra que a execução orçamental em ano eleitoral é muito mais expansionista que no conjunto do mandato, sendo por isso legítima a interpretação de que o Presidente de Câmara está sobretudo interessado em aumentar a despesa em ano eleitoral (e a sua visibilidade), com o objetivo de se manter em funções. No âmbito das políticas públicas, limitamo-nos a observar que os representantes públicos prosseguem os seus objetivos, com a competência necessária para proverem aos mesmos, persuadindo o eleitorado em atos eleitorais legais. O presente trabalho é sobretudo um estudo empírico de CPE e uma aplicação positiva e não normativa da teoria da escolha pública. Não se pretende, por isso, propor mecanismos de regulação do comportamento dos autarcas, mas apenas interpretar o seu comportamento à luz da teoria vigente.

O que nos leva ao segundo objetivo: Averiguar de que forma os Presidentes de Câmara conduzem uma política orçamental oportunista ao nível do aumento de despesa ou redução de receita em ano eleitoral. Da análise efetuada, podemos concluir que os Presidentes de Câmara gastam tendencialmente mais em rubricas mais visíveis para o eleitorado em ano eleitoral. Embora a composição das despesas tenha flutuado ao longo do período em análise, as despesas de capital, especialmente as despesas de investimento, permanecem o instrumento financeiro preferencial dos incumbentes para sinalizarem competência ao eleitorado. De notar que 2017, o último ano em estudo (que também é um ano eleitoral), confirma esta tendência, com as despesas de investimento a sofrerem um aumento importante e estatisticamente significativo. O saldo orçamental, permanece um indicador mais sólido de oportunismo orçamental, embora

tratando-se de um cálculo entre receitas e despesas, não indique exatamente que rubricas orçamentais foram manipuladas.

Conclui-se também que a redução da receita não é um instrumento financeiro utilizado na prossecução de uma política oportunista. A própria natureza das disposições contabilísticas que regem as finanças municipais não favorece este tipo de atuação. Com efeito, para os municípios poderem gastar mais é necessário orçamentar mais receita (embora em muitos casos a mesma não seja efetiva), de forma a manter o equilíbrio das contas municipais, o que inviabiliza em grande medida a diminuição da receita como instrumento eleitoral oportunista. Durante todo o período em estudo, apenas um município (em 275) teve uma política consistente de redução da receita em ano eleitoral. Além do desincentivo contabilístico já mencionado, o comportamento dos eleitores não favorece o uso de diminuições de receita. Ao nível municipal, a maior parte das receitas não provêm de taxas municipais ou percentagens consignadas de receita fiscal nacional, mas de transferências do Governo para as autarquias. Este desfasamento favorece os mecanismos do lado da despesa, uma vez que as fontes de receita, para o eleitor autárquico, permanecem difusas.

No terceiro objetivo pretende-se explorar de que forma a lei de limitação de mandatos contribuiu para uma política orçamental oportunista ao nível do aumento de despesa ou redução de receita em ano eleitoral. Com este intuito procedeu-se à análise do período em mandatos completos, que terminam nas eleições de 2009, 2013 e 2017. A primeira ainda sem limitação de mandatos, a segunda com os primeiros efeitos da limitação de mandatos (com a remoção de muitos dos protagonistas autárquicos anteriores) e a última com a consolidação do novo *status quo* autárquico. No seguimento da conclusão anterior em relação à diminuição da receita municipal, também aqui, quando analisados os mandatos individualmente, se observa que esta variável não possui valor explicativo. É do lado da despesa, que vamos encontrar pistas que nos permitem responder a este objetivo. Concluiu-se que as despesas de capital em ano eleitoral aumentam no primeiro e terceiro mandatos, enquanto registam uma diminuição no segundo mandato (o que tem menor número de Presidentes de Câmara reeleitos). O saldo orçamental degrada-se em todos os anos eleitorais, mas mantém ao longo do período uma trajetória de consolidação (ou seja, a diferença entre receitas e despesas é progressivamente menor), ao qual não são alheias as novas (e mais restritivas) disposições da mais recente lei de finanças locais. Os resultados da bateria de testes efetuada no capítulo anterior sugerem que a lei de limitação de mandatos afetou o “apetite” eleitoralista dos Presidentes de Câmara. No ato eleitoral em que

a maioria não se pode recandidatar observamos a diminuição dos gastos em despesa de capital, o que não se verifica nas outras eleições.

A lei de limitação de mandatos autárquicos reforça indiretamente o argumento oportunista – com a exceção da Presidência da República, nenhum cargo eletivo da República Portuguesa tinha qualquer tipo de limitação de mandato. O primeiro a sofrer essa alteração é precisamente aquele em que os titulares demonstram maior longevidade, mas também aquele que a seguir à Presidência da República é o mais personalizado. Veiga e colegas (2017) afirmam que entre os benefícios da lei de limitação de mandatos se inclui eliminar os incentivos dos governantes para implementar medidas eleitoralistas e o afastamento do poder daqueles autarcas em funções há largos anos, cujo poder decisório pode estar comprometido.

O último objetivo da pesquisa consiste em identificar a existência de diferenças partidárias nas opções de política orçamental dos Presidentes de Câmara em ano eleitoral, isto é, se os Presidentes de Câmara de direita são menos oportunistas que os de esquerda ou vice-versa. Com vista a responder a este objetivo, procedeu-se a uma comparação entre a *performance* financeira ao longo do período entre os municípios ideologicamente de direita e os restantes. Os resultados alcançados não permitem concluir pela existência de uma dimensão ideológica no que respeita ao comportamento oportunista para os municípios estudados durante o período considerado. Ao longo do estudo não foram identificadas diferenças entre candidatos de esquerda e de direita na gestão financeira municipal em ano eleitoral. É importante referir que, no presente trabalho, apenas se procurou identificar qual dos dois grandes grupos ideológicos é tendencialmente mais oportunista em ano eleitoral para as variáveis estudadas.

Os resultados obtidos reforçam a ideia, muito presente na teoria da escolha pública (Mueller, 2003), de que os responsáveis políticos (neste caso ao nível local) constituem uma elite apostada em maximizar a sua utilidade individual com o recurso aos instrumentos de gestão pública que o acesso ao cargo eletivo lhes proporciona (Persson e Tabellini, 2001), desenvolvendo os esforços necessários para a sua própria perpetuação no mesmo. A ausência de evidência de comportamentos diferenciados, tendo em conta as ideologias contrastantes dos partidos que os suportam, constitui um indício importante da transversalidade dos comportamentos oportunistas no espectro partidário, reforçando a ideia que os Presidentes de Câmara agem principalmente em interesse próprio ou político-partidário, independentemente da ideologia que professam.

Apresenta-se agora o resultado do teste das hipóteses. A primeira hipótese teve a seguinte formulação: *Por comparação com os outros anos do mandato, o aumento da despesa total nos municípios é maior no ano eleitoral.* Considerados todos os municípios em análise, a existência de um ciclo orçamental correlacionado com os anos eleitorais afigura-se evidente. A despesa total é superior em todos os anos eleitorais à despesa do ano anterior. Um fator explicativo adicional é a queda da despesa em 2010 e 2014, anos subsequentes ao ato eleitoral autárquico. A despesa total só desce em 2010 e 2014, de resto apresenta sempre uma tendência de subida, independentemente de se tratar de um ano eleitoral ou não.

A despesa total é um indicador importante da existência de CPE. Mas uma vez que estamos a lidar com uma amostra de 275 municípios, com realidades demográficas e orçamentais muito distintas, foi considerado importante ponderar estas variáveis pela população e trabalhar com indicadores *per capita*. Esta opção foi igualmente seguida pela generalidade dos investigadores de CPE municipais portugueses (Gonçalves Veiga *et al.*, 2007; Aidt *et al.*, 2011). Foi também essa a opção nesta pesquisa. Assim, nesta discussão de resultados, focar-se-ão de seguida os valores das variáveis em estudo sempre na sua versão *per capita*, a menos que seja explicitamente referido o oposto.

Os resultados dos testes realizados revelam que a média de despesa total por pessoa, para o conjunto dos municípios em estudo, é sensivelmente 10% mais elevada em ano eleitoral. Valores desta magnitude são estatisticamente significativos e reforçam a hipótese da existência de CPE a nível municipal. O primeiro teste realizado para a generalidade dos indicadores foi o teste *t de student* para a diferença entre médias, sendo os grupos definidos em função do ano eleitoral (um grupo corresponde aos anos eleitorais e o outro aos anos não eleitorais). A assunção subjacente a esta análise foi a seguinte: caso a diferença entre estes dois conjuntos de dados fosse estatisticamente significativa concluir-se-ia pela existência de indícios de comportamentos oportunistas.

As despesas totais são compostas por despesas correntes e de capital. Ao longo do estudo foi, em consonância com a literatura, dado maior enfoque às despesas de capital. Contudo, urge mencionar as seguintes observações relacionadas com as despesas correntes. Por um lado, a despesa corrente aumenta de forma muito significativa ao longo do período (de uma média de 383 €/ano/habitante em 2003, para 863 €/ano/habitante em 2017) e mantém um comportamento oportunista, com a despesa sempre mais elevada em ano eleitoral. Além da evolução em termos absolutos, os efeitos de reforço em termos relativos são ainda mais

relevantes, com a despesa corrente a representar uma fatia cada vez maior do conjunto da despesa municipal.

Por outro lado, assistimos a uma estagnação dos valores despendidos em capital, o que torna os “picos” da despesa de capital em ano eleitoral ainda mais significativos. Da totalidade dos 275 municípios foram identificados 34 em que a despesa de capital é estritamente oportunista para a totalidade do período. O número pode não parecer elevado, mas se tivermos em atenção que se tratam de 15 anos em que houve legislação específica para a limitação do endividamento e limitação de mandatos, a par de uma crise internacional e consequente intervenção externa, é significativo. Assim, confirmou-se a segunda hipótese do estudo: *por comparação com os outros anos do mandato, o aumento da despesa de capital nos municípios é maior no ano eleitoral*. Da análise das despesas de capital em dados de painel verificou-se que, além do comportamento oportunista da variável principal, as variáveis de controlo permitem retirar a seguinte informação complementar: municípios com maior percentagem de população idosa tendem a realizar mais gastos em capital, verificando-se o inverso com os municípios que dispõem de uma população mais jovem.

Cada nova eleição acrescenta um novo conjunto de dados a serem analisados, que podem confirmar ou desmentir o que se sabia sobre o tema. No caso de os ciclos eleitorais afetarem as despesas de capital, o presente estudo confirma os estudos anteriores para os municípios portugueses. Contudo, os resultados observados em relação à despesa total são menos robustos do que os verificados por Aidt e colegas (2011), sugerindo uma mudança nos comportamentos oportunistas dos Presidentes de Câmara. Se tivermos em atenção o mandato de 2010-2013, verificamos que a despesa de capital não é afetada, nem pelas eleições, nem pela reeleição ou não do autarca. A tal não deverá ser alheio o impacto a nível local do Programa de Assistência Económica e Financeira¹¹⁷, que obrigou à elaboração de uma nova lei de financiamento local, à melhoria dos prazos médios de pagamentos¹¹⁸, restringiu os limites de endividamento e conduziu ao agrupamento de freguesias.

Em relação à terceira hipótese: *por comparação com os outros anos do mandato, o saldo orçamental nos municípios é inferior no ano eleitoral*, os dados apontam para uma resposta igualmente positiva. O saldo orçamental global deteriora-se consistentemente em todos os anos

¹¹⁷ Decorrente do Memorando de Entendimento assinado a 17 de maio de 2011.

¹¹⁸ Programa Pagar a Tempo e Horas, consubstanciado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro.

eleitorais relativamente ao ano anterior. Foram identificados 52 municípios em que para a totalidade do período se mantêm médias de saldos em ano eleitoral consistentes com manipulações oportunistas do CPE municipal. De salientar que o saldo orçamental melhora substancialmente a partir de 2013, com o mandato de 2014-2017 a apresentar valores globais sempre positivos. A partir desse mandato, com o aumento da responsabilidade fiscal dos autarcas, podemos apenas afirmar que um saldo orçamental menos positivo em ano eleitoral é um indicador de relevo quando se analisam as despesas municipais. Em comparação com estudos anteriores (especialmente Gonçalves Veiga e Veiga, 2007), pode afirmar-se que o comportamento do saldo orçamental tem registado melhorias significativas.

A componente mais relevante das despesas de capital é a despesa de investimento, variável contemplada na quarta hipótese da pesquisa: *por comparação com os outros anos do mandato, o aumento das despesas de investimento nos municípios é maior no ano eleitoral*. A variável foi isolada para permitir o seu estudo individual. No entanto, e apesar de a diferença entre médias entre anos eleitorais e não eleitorais ser significativa, observou-se que apenas 33 municípios apresentavam alterações significativas entre médias de investimento para todos os anos eleitorais.

As últimas hipóteses em estudo não são verificadas. Não se verifica a hipótese que testou se existe uma diminuição da Receita total nos municípios em ano eleitoral, muito pelo contrário, existe um aumento de receita em ano eleitoral. Este resultado sugere que a sinalização de competência através de benefícios fiscais não é frequente e, tendo em atenção a situação financeira frágil de muitas autarquias, provavelmente não é igualmente desejável. Com os constrangimentos dos anos mais recentes (induzidos pela lei de limitação de mandatos, pela lei das finanças locais mais restritiva, assim como pelo contexto de severa crise das finanças públicas e subsequente intervenção externa), observa-se uma maior valorização do equilíbrio orçamental. Assim, a necessidade de continuar a investir em despesas de capital em anos eleitorais, resulta invariavelmente no aumento da receita total em ano eleitoral. As rubricas de receita mais empoladas foram as que incidiram sobre as transferências de fundos comunitários e a venda de bens de investimento (Baleiras *et al.*, 2018).

Não foram encontradas evidências de ciclos ideológicos sob nenhuma forma. A hipótese de que os municípios com Presidentes de Câmara ideologicamente de direita são menos oportunistas, sugerida por Veiga e Veiga (2007b) não encontra sustentação no presente estudo. A diferença de oportunismo entre Presidentes de Câmara pertencentes a partidos de direita ou

de esquerda é irrelevante para todas as variáveis financeiras em estudo. Isto não quer dizer que a diferença ideológica não seja importante na gestão orçamental de uma Câmara Municipal, ou que essa diferença não se reflita em termos de estratégias de política financeira. Significa apenas que não gera efeitos oportunistas diferenciados entre os partidos.

Embora não seja difícil identificar municípios e eleições onde existam evidências de gestão de ciclo, das mesmas não emerge nenhum padrão ideológico, confirmando a noção de que as eleições autárquicas são mais personalizadas, centrando-se mais na figura dos candidatos à Presidência de Câmara que nos partidos pelos quais concorrem. A personalização dos partidos nos seus líderes (sobretudo se forem *catch all parties*) foi notada a nível nacional, entre outros, por Lobo (2008). Considerando a proximidade dos protagonistas autárquicos ao seu eleitorado, o mesmo é verdadeiro para os líderes locais em Portugal (Jalali e Lisi, 2009). Segundo McAllister (2007) a personalização da política nas democracias ocidentais tem aumentado à medida que a participação no ato eleitoral diminui, reforçando o papel dos candidatos não apenas na angariação dos votos indecisos, mas também na mobilização da própria base de apoio política, tarefa tradicional dos partidos.

Os modelos de CPE ideológicos racionais “puros”, como o sugerido por Alesina e colegas (1997), representam um desafio à investigação a nível local. Enquanto que a nível nacional é possível estabelecer indicadores ideológicos claros, a nível de finanças locais a tarefa é muito menos intuitiva. Alesina e colegas (1997) e Hibbs (1994) basearam os seus modelos na existência de uma curva de Philips, em que as diferentes propostas políticas significavam diferentes pontos ao longo dessa mesma curva. O objetivo de deslocação do ponto de equilíbrio ao longo da curva seria atingido com recurso a um único instrumento de política económica, tipicamente, a manipulação do nível de preços. Nos modelos de natureza mais micro, como é o caso das autarquias, os instrumentos de política monetária são substituídos por instrumentos de política orçamental. O tipo de política orçamental local, contudo, não é imediatamente identificável como pertencendo a um determinado ponto na dicotomia esquerda/direita, o que dificulta a aplicação de critérios estritamente ideológicos.

No caso português, Jalali e Lisi (2009) identificaram um elevado nível de autonomia mútua entre as direções nacionais dos partidos e os seus representantes locais. Daqui resulta que se tenha optado por estabelecer um modelo oportunista robusto e a partir daí identificar as possíveis implicações ideológicas, na linha do sugerido por Veiga e colegas (2007, 2017). Da aplicação deste modelo não resulta nenhuma clivagem ideológica clara. A gestão orçamental

oportunista do ciclo político não resulta de nenhuma opção ideológica apriorística, nem é partidariamente motivada.

Apesar do prejuízo causado aos munícipes, não é linear que a degradação do saldo orçamental em ano eleitoral compense eleitoralmente o autarca ou o partido que o apoia. A resposta é complexa, mas podemos afirmar que da análise realizada não emerge nenhum padrão global de recompensa. Alguns autarcas que desenvolveram uma política oportunista foram reeleitos e outros não, o mesmo acontecendo com os partidos que os apoiam. É verdade que a generalidade dos autarcas reeleitos em 2017 aumentaram significativamente a despesa de capital no ano eleitoral e, dentro desta, a de investimento, degradando o saldo orçamental (sem que o mesmo atingisse valores negativos) e foram recompensados. É uma tendência, mas, a análise realizada não fornece evidências que permita considerar esta relação com maior solidez.

Do estudo resultam indícios que sugerem que a conjunção da nova lei de finanças locais com a lei de limitação de mandatos autárquicos (e a fraca capacidade dos autarcas cessantes de serem eleitoralmente competitivos noutros municípios¹¹⁹) criaram uma nova dinâmica de CPE municipais. As eleições autárquicas portuguesas são pouco competitivas - nas últimas três eleições antes da de 2013, a percentagem de Presidentes de Câmara que se recandidataram foi superior a 80% e desses mais de 80% foram reeleitos. A tendência foi apenas suspensa nesse ano (em virtude da lei de limitação de mandatos), uma vez que 2017 foi igualmente um ano de sucesso para os incumbentes que se recandidataram.

A dinâmica oportunista de CPE para o período pode assim ser dividida da seguinte forma: até à eleição de 2009, verificaram-se comportamentos oportunistas por parte de Presidentes de Câmara idênticos aos identificados na literatura de referência (Veiga *et al.*, 2007; Sakurai e Menezes-Filho, 2011). A eleição de 2013 foi o corolário de um mandato atípico, findo o qual, 160 autarcas não se puderam recandidatar, o que, segundo Veiga e colegas (2017), os tornou menos oportunistas no último mandato. As conclusões do presente estudo, embora o modelo econométrico utilizado seja distinto, apontam no mesmo sentido. Finalmente, na eleição de 2017, os novos incumbentes retomaram os comportamentos oportunistas dos anteriores em relação às despesas de investimento, mas com um melhor nível de *performance* do saldo orçamental. Este “novo” oportunismo apresenta semelhanças evidentes com o observado por Klein e Sakurai (2015) para os municípios brasileiros, em que os autarcas que

¹¹⁹ Dos 160 Presidentes de Câmara impedidos de se recandidatarem, apenas 10 tentaram ser reeleitos por um município diferente e, destes, apenas seis foram eleitos.

procuram a reeleição demonstraram maior tendência para gastos oportunistas que os impedidos de se recandidatar. No caso português, os autarcas dispõem, todavia, de uma maior flexibilidade no saldo orçamental. Além disso, o modelo brasileiro é limitado a dois mandatos consecutivos, enquanto que os autarcas portugueses podem cumprir três mandatos consecutivos, num total de 12 anos. Se conjugarmos o elevado número de autarcas substituídos na eleição de 2013, com a capacidade de reeleição dos mesmos para os dois atos eleitorais subsequentes, temos a hipótese (puramente teórica) da existência de um “superciclo” de CPE, com o seguinte comportamento esperado: O autarca foi eleito em 2013, realiza uma política oportunista com vista à reeleição nas eleições de 2017 (confirmada) e 2021, mas na eleição de 2025 já não pode ser candidato à reeleição e, como tal, não prossegue a mesma política de expansão da despesa (à semelhança do seu antecessor em 2013). Observa-se que os efeitos da lei de limitação de mandatos autárquicos parecem indicar um novo ciclo de reeleição de incumbentes, os quais tentam maximizar as suas hipóteses de reeleição nos primeiros dois mandatos, de forma a se manterem no poder durante o máximo permitido de 12 anos. A eleição de 2013 reforçou a ideia de alguma indiferença por estratégias de gestão oportunista do ciclo por parte dos Presidentes de Câmara que tinham atingido o limite de mandatos. Só na eleição de 2025, podemos afirmar se esta tendência se mantém, ou se os autarcas e os partidos que estes representam, desenvolvem outras estratégias de poder não suportadas em CPE. Para já, a introdução da limitação de mandatos no panorama autárquico veio reforçar a competitividade eleitoral e as contas públicas, pelo menos nos anos de maior rotatividade.

A evolução do saldo orçamental foi positiva ao longo do período em análise, com a última eleição, em 2017, a revelar um maior nível de responsabilidade fiscal por parte dos autarcas, apesar do aumento de despesas oportunistas de investimento. Este comportamento sugere, não só o reforço por via legislativa de uma maior necessidade de controlo orçamental, plasmado na mais recente lei de finanças locais, mas também uma mudança nas preferências do eleitorado no sentido de um maior conservadorismo fiscal. Não é de excluir a hipótese de que a crise financeira internacional e o programa de ajustamento aplicado a Portugal terão sensibilizado o eleitorado para o equilíbrio das finanças públicas.

A crise internacional e o subsequente programa de resgate a Portugal contribuíram para a promulgação de uma nova lei de finanças locais mais restritiva (especialmente em relação à dívida) e com maior solidariedade entre os municípios, através dos mecanismos de recuperação financeira. Do lado da reestruturação administrativa do setor local foram registados avanços na transparência financeira do setor empresarial local e na redução do número de freguesias

(Baleiras *et al.*, 2018). A lei de limitação de mandatos autárquicos produziu os resultados esperados e, embora ainda seja cedo para avaliar todos os seus efeitos, parece ser um instrumento útil na limitação de CPE.

Em conclusão, a existência de ciclos político eleitorais nos municípios portugueses é, uma realidade e a sua manutenção, no atual contexto político, significa um maior esforço fiscal por parte de todos os contribuintes portugueses, para o benefício de um reduzido número de indivíduos. Embora a ideia de um eleitorado fiscalmente conservador (Brender e Drazen, 2005; Garmann, 2017) tenha ganho terreno como explicação alternativa para o comportamento dos eleitores depois da crise financeira, no caso dos municípios portugueses, a pressão para um comportamento orçamental mais restritivo tem sido sobretudo exercida pelo poder político central. A recente evolução no sentido de saldos orçamentais equilibrados (um requisito legal da legislação pós-crise) não foi acompanhada por uma redução da variabilidade das despesas de capital em paralelo com os atos eleitorais autárquicos, reforçando a ideia de que os Presidentes de Câmara perderam alguma margem para prosseguirem uma política oportunista, mas que usam a que dispõem num sentido muito semelhante ao que fizeram no passado.

Não obstante a procura de rigor científico, esta pesquisa padece, naturalmente, de limitações. Estas enunciam-se agora e, em seguida, sugerem-se pistas para trabalhos futuros de investigação.

Sem dúvida, a principal limitação desta investigação resulta da utilização do uso de dados de painel. Se por um lado este método permite a análise simultânea de um grande conjunto de municípios ao longo do tempo, por outro é limitado em relação às características que permite abarcar relativamente a cada um. A ponderação pela população municipal ajudou a minimizar este problema, na medida em que os dados foram harmonizados para o conjunto dos municípios, mas dada a elevada heterogeneidade entre os mesmos, apenas as tendências mais transversais puderam ser aferidas.

No que concerne ao estudo de CPE oportunistas municipais, será importante que, em investigações futuras, se proceda a uma análise cuidadosa dos componentes da despesa (compromissos do exercício e dotações corrigidas) e receita (liquidada e previsões corrigidas) disponibilizadas pela DGAL para os anos 2010 e seguintes. É ainda de interesse, após a eleição de 2025, em que os Presidentes de Câmara eleitos em 2013 atingem o limite de mandatos, verificar se a taxa de reeleição sofre uma queda comparável ao verificado na eleição de 2013 e, em caso afirmativo, estudar o ciclo municipal de 12 anos que corresponde ao tempo consecutivo

máximo que um Presidente de Câmara pode exercer ininterruptamente as suas funções no mesmo município.

Apresentados e discutidos os principais resultados, elencadas algumas das suas limitações e propostas para estudos futuros, conclui-se acreditando que os principais objetivos desta investigação foram atingidos, tendo contribuído, de forma relevante, para o aprofundamento do estudo do tema dos ciclos político económico municipais portugueses.

- *Finis* -

BIBLIOGRAFIA

- Aaskoven, Lasse (2018), “Polity Age and Political Budget Cycles: Evidence from a Danish Municipal Reform”, *European Journal of Political Economy*, 52, 75–84.
- Abrams, Burton A. e James L. Butkiewicz (2012), “The Political Business Cycle: New Evidence from the Nixon Tapes”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 44, 385–99.
- Abrams, Burton A. e Plamen Iossifov (2006), “Does the Fed Contribute to a Political Business Cycle?”, *Public Choice*, 129, 249–62.
- Aidt, Toke S., Francisco José Veiga e Linda Gonçalves Veiga (2011), “Election Results and Opportunistic Policies: A New Test of the Rational Political Business Cycle Model”, *Public Choice*, 148(1–2), 21–44.
- Åkerman, Johan (1947), “Political Economic Cycles”, *Kyklos*, 1(2), 107–17.
- Akhmedov, Akhmed e Ekaterina Zhuravskaya (2004), “Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting”, *Quarterly Journal of Economics*, 119(4), 1301–38.
- Alesina, Alberto (1987), “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”, *The Quarterly Journal of Economics*, 102(3), 651–78.
- Alesina, Alberto (1988), “Macroeconomics and Politics”, *NBER Macroeconomics Annual*, 3, 13–52.
- Alesina, Alberto e Guido Tabellini (1990), “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403–14.
- Alesina, Alberto e Jeffrey Sachs (1988), “Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 20(1), 63–82.
- Alesina, Alberto e Lawrence H. Summers (1993), “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(2), 151–62.
- Alesina, Alberto e Matteo Paradisi (2017), “Political Budget Cycles: Evidence from Italian Cities”, *Economics and Politics*, 29(2), 157–77.
- Alesina, Alberto e Nouriel Roubini (1992), “Political Cycles in OECD Economies”, *The Review of Economic Studies*, 59(4), 663–68.
- Alesina, Alberto e Roberta Gatti (1995), “Independent Central Banks: Low Inflation at No Cost?”, *American Economic Review*, 85(2), 196–200.
- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini e Gerald Cohen (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, London, MIT press.
- Allers, Maarten, Jakob De Haan e Cees Sterks (2001), “Partisan Influence on the Local Tax Burden in the Netherlands”, *Public Choice*, 106, 351–63.
- Almeida, Maria (2013), *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Civis, 1936-2012*, Lisboa, Leya.
- Alt, James E. e David Dreyer Lassen (2006), “Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries”, *European Economic Review*, 50(6), 1403–39.
- Amaral, Diogo Freitas do (1986), *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Archer, Margaret Scotford e Jonathan Q. Tritter (2001), *Rational Choice Theory: Resisting Colonization*, London, Routledge.

- Arellano, Manuel e Stephen Bond (1991), “Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations”, *The Review of Economic Studies*, 58(2), 277–97.
- Arrow, Kenneth J. (1950), “A Difficulty in the Concept of Social Welfare”, *Journal of Political Economy*, 58(4), 328–46.
- Ashworth, John, Benny Geys e Bruno Heyndels (2005), “Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities”, *International Tax and Public Finance*, 12, 395–422.
- Axelrod, Robert (1970), *Conflict of Interest; a Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham Pub. Co.
- Bachrach, Peter (1967), *The Theory of Democratic Elitism A Critique*, Boston, Little-Brown.
- Bails, Dale, Margie A. Tieslau, J. Matsusaka, Karen Conway, Edward López, Paul Trogen e Charles Rowley (2000), “The Impact of Fiscal Constitutions on State and Local Expenditures”, *Cato Journal*, 20(2), 255–77.
- Balaguer-Coll, Maria Teresa, María Isabel Brun-Martos, Anabel Forte e Emili Tortosa-Ausina (2015), “Local Governments’ Re-Election and Its Determinants: New Evidence Based on a Bayesian Approach”, *European Journal of Political Economy*, 39, 94–108.
- Baleiras, Rui Nuno e José da Silva Costa (2004), “To Be or Not to Be in Office Again: An Empirical Test of a Local Political Business Cycle Rationale”, *European Journal of Political Economy*, 20(3), 655–71.
- Baleiras, Rui Nuno, Rui Dias e Miguel Almeida (2018), *Finanças locais*, Conselho das Finanças Públicas. Disponível em: www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-2018-livro-financas-locais.pdf, consultado em 12/06/2019.
- Bastida, Francisco, Arielle Beyaert e Bernardino Benito (2013), “Electoral Cycles And Local Government Debt Management”, *Local Government Studies*, 39(1), 107–32.
- Beck, Nathaniel (1982), “Parties, Administrations, and American Macroeconomic Outcomes”, *The American Political Science Review*, 76(1), 83–93.
- Becker, Gary S. (1983), “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371–400.
- Bee, C. Adam e Shawn R. Moulton (2015), “Political Budget Cycles in U.S. Municipalities”, *Economics of Governance*, 16, 379–403.
- Benito, Bernardino, María Dolores Guillamón e Ana María Ríos (2017), “The Electoral Budget Cycle on Municipal Waste Collection Expenditure”, *Applied Economics*, 49(41), 4161–79.
- Bhattacharyya, D. K. e Robert W. Wassmer (1995), “Fiscal Dynamics of Local Elected Officials”, *Public Choice*, 83(3–4), 221–49.
- Bilhim, João (2004), “A Governação nas Autarquias Locais”, *Inovação e Governação nas Autarquias I*. Disponível em: www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf, consultado em 27/03/2019.
- Binder, Sarah A. e Mark Spindel (2017), *The myth of independence : how Congress governs the Federal Reserve*, Princeton, Princeton University Press.
- Binet, Marie-Estelle e Jean-Sébastien Pentecôte (2004), “Tax Degression and the Political Budget Cycle in French Municipalities”, *Applied Economics Letters*, 11(14), 905–8.

- Black, Duncan (1948a), “On the Rationale of Group Decision-Making”, *Journal of Political Economy*, 56(1), 23–34.
- Black, Duncan (1948b), “The Decisions of a Committee Using a Special Majority”, *Econometrica*, 16(3), 245–61.
- Blais, André e Richard Nadeau (1992), “The Electoral Budget Cycle”, *Public Choice*, 74(4), 389–403.
- Block, Steven A. (2002), “Political Business Cycles, Democratization, and Economic Reform: The Case of Africa”, *Journal of Development Economics*, 67(1), 205–28.
- Bordignon, Massimo, Veronica Grembi e Santino Piazza (2017), “Who Do You Blame in Local Finance? An Analysis of Municipal Financing in Italy”, *European Journal of Political Economy*, 49, 146–63.
- Bosch Roca, Núria (2015), “Politics and Finance in Spanish Municipalities”, *Hacienda Pública Española/ Review of Public Economics*, (1), 212–51.
- Boulding, Kenneth E. (1969), “Economics as a Moral Science”, *The American Economic Review*, 59(1), 1–12.
- Brender, Adi (2003), “The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989–1998”, *Journal of Public Economics*, 87(9–10), 2187–2205.
- Brender, Adi e Allan Drazen (2005), “Political Budget Cycles in New versus Established Democracies”, *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1271–95.
- Brender, Adi e Allan Drazen (2008), “How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries”, *American Economic Review*, 98(5), 2203–2020.
- Buchanan, James M. e Gordon Tullock (1962), *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. (1949), “The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach”, *Journal of Political Economy*, 57(6), 496–505.
- Buchanan, James M. (1987), “The Constitution of Economic Policy”, *The American Economic Review*, 77, 243–50.
- Buti, Marco e Paul Van Den Noord (2003), “Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the Early Years of EMU”, *OECD Economics Department (Working Papers)*, (351).
- Caiado, António C. Pires e Ana Calado Pinto (2002), *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*, Lisboa, Áreas Editores (2.ª edição).
- Carruthers, John I. e Gundmundur F. Ulfarsson (2003), “Urban Sprawl and the Cost of Public Services”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30(4), 203–522.
- Castro, Vítor e Rodrigo Martins (2016), “Are There Political Cycles Hidden inside Government Expenditures?”, *Applied Economics Letters*, 23(1), 34–37.
- Chappell, Henry W. e William R. Keech (1986), “Party Differences in Macroeconomic Policies and Outcomes”, *The American Economic Review*, 76(2), 71–74.
- Chong, Dennis (2013), “Degrees of Rationality in Politics”, em David O. Sears, Leonie Huddy e Robert Jervis (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*, New York, Oxford University Press.
- Chortareas, Georgios, Vasileios Logothetis e Andreas A. Papandreou (2016), “Political Budget Cycles and Reelection Prospects in Greece’s Municipalities”, *European Journal of Political Economy*, 43,

1–13.

- Cioffi, Marika, Giovanna Messina e Pietro Tommasino (2010), “Parties, Institutions and Political Budget Cycles at the Municipal Level”, *Bank of Italy Temi Di Discussione (Working Paper)*, 855, 1–26.
- Coelho, César Alberto Campos (2004), *Ciclos Político Económicos e o Poder Local*, Dissertação de Mestrado em Economia, Braga, Departamento de Economia, Universidade do Minho.
- Coelho, César, Francisco José Veiga e Linda Gonçalves Veiga (2006), “Political Business Cycles in Local Employment: Evidence from Portugal”, *Economics Letters*, 93(1), 82–87.
- Corvalan, Alejandro, Paulo Cox e Rodrigo Osorio (2018), “Indirect Political Budget Cycles: Evidence from Chilean Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 133, 1–14.
- Cukierman, Alex e Allan H. Meltzer (1986), “A Theory of Ambiguity, Credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information”, *Econometrica*, 54(5), 1099–1128.
- Dassonneville, Ruth e Michael S. Lewis-Beck (2017), “Rules, Institutions and the Economic Vote: Clarifying Clarity of Responsibility”, *West European Politics*, 40(3), 534–59.
- Higuera-Molina, Emilio J. de la, Ana M. Plata-Díaz, Antonio M. López-Hernández e José L. Zafra-Gómez (2019), “Dynamic-Opportunistic Behaviour in Local Government Contracting-out Decisions during the Electoral Cycle”, *Local Government Studies*, 45(2), 175–95.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, New York, Harper.
- Drazen, Allan (2000), “The Political Business Cycle after 25 Years”, *NBER Macroeconomics Annual*, 15, 75–117.
- Drazen, Allan e Marcela Eslava (2010), “Electoral Manipulation via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence”, *Journal of Development Economics*, 92(1), 39–52.
- Dubois, Eric (2016), “Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus”, *Public Choice*, 166(1–2), 235–59.
- Dubois, Eric, Matthieu Leprince e Sonia Paty (2007), “The Effects of Politics on Local Tax Setting: Evidence from France”, *Urban Studies*, 44(8), 1603–18.
- Dunleavy, Patrick (2016), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Approaches in Political Science*, London, Routledge.
- Dye, Thomas R. (2017), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Faust, Jon e John S. Irons (1999), “Money, Politics and the Post-War Business Cycle”, *Journal of Monetary Economics*, 43(1), 61–89.
- Fischer, Stanley (1977), “Long-Term Contracts, Rational Expectations, and the Optimal Money Supply Rule”, *Journal of Political Economy*, 85(1), 191–205.
- Foremny, Dirk e Nadine Riedel (2014), “Business Taxes and the Electoral Cycle”, *Journal of Public Economics*, 115, 48–61.
- Foucault, Martial, Thierry Madies e Sonia Paty (2008), “Public Spending Interactions and Local Politics. Empirical Evidence from French Municipalities”, *Public Choice*, 137(1–2), 57–80.
- Freier, Ronny (2015), “The Mayor’s Advantage: Causal Evidence on Incumbency Effects in German Mayoral Elections”, *European Journal of Political Economy*, 40, 16–30.
- Frey, Bruno S. e Friedrich Schneider (1978), “An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States”, *The Review of Economics and Statistics*, 60(2), 174–83.

- Frey, Bruno S. e Lawrence J. Lau (1968), “Towards a Mathematical Model of Government Behavior”, *Zeitschrift Für Nationalökonomie*, 28(3–4), 355–80.
- Galli, Emma e Stefania P. S. Rossi (2002), “Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder”, *Public Choice*, 110, 283–303.
- Garmann, Sebastian (2017), “Political Budget Cycles and Fiscally Conservative Voters”, *Economics Letters*, 155, 72–75.
- Geys, Benny (2007), “Government Weakness and Electoral Cycles in Local Public Debt: Evidence from Flemish Municipalities”, *Local Government Studies*, 33(2), 237–51.
- Gonçalves Veiga, Linda e Francisco José Veiga (2007), “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, 131, 45–64.
- Gonzalez, Maria de los Angeles (2002), “Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico”, *Review of Development Economics*, 6(2), 204–24.
- Gordon, Robert J. (2018), “Friedman and Phelps on the Phillips Curve Viewed from a Half Century’s Perspective”, *Review of Keynesian Economics*, 6(4), 425–36.
- Green, Donald P. e Ian Shapiro (1994), *Pathologies of Rational Choice: A Critique of Applications in Political Science*, Yale, Yale University Press.
- Grier, Kevin (2008), “US Presidential Elections and Real GDP Growth, 1961–2004”, *Public Choice*, 135, 337–52.
- Grossman, Sanford J. e Joseph E. Stiglitz (1980), “On the Impossibility of Informationally Efficient Markets”, *The American Economic Review*, 70, 393–408.
- Guillamón, Ma Dolores, Francisco Bastida e Bernardino Benito (2013), “The Electoral Budget Cycle on Municipal Police Expenditure”, *European Journal of Law and Economics*, 36(3), 447–69.
- Gujarati, Damodar N. e Dawn C. Porter (2017), *Basic econometrics*, West Point, Tata McGraw-Hill Education (Sixth edition).
- Haas, Jakub (2011), “Political Business Cycle in Czech Municipalities”, *Prague Economic Papers*, 1(2), 59–70.
- Hakes, David R. (1988), “Monetary Policy and Presidential Elections: A Nonpartisan Political Cycle”, *Public Choice*, 57(2), 175–82.
- Heckelman, Jac C. (2006), “Another Look at the Evidence for Rational Partisan Cycles”, *Public Choice*, 126(3–4), 257–74.
- Heckelman, Jac C. e Hakan Berument (1998), “Political Business Cycles and Endogenous Elections”, *Southern Economic Journal*, 64(4), 987.
- Henley, Andrew (1988), “Political Aspects of Full Employment: A Reassessment of Kalecki”, *The Political Quarterly*, 59(4), 437–50.
- Herculano, Alexandre (1980), *História de Portugal desde o começo da Monarquia até o fim do Reinado de Afonso III*, Amadora, Bertrand.
- Hibbs, Douglas A. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *American Political Science Review*, 71(04), 1467–87.
- Hibbs, Douglas A. (1987), *The American Political Economy: Macroeconomics and Electoral Politics*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Hibbs, Douglas A. (1992), “Partisan Theory after Fifteen Years”, *European Journal of Political*

- Economy*, 8(3), 361–73.
- Hibbs, Douglas A. (1994), “The Partisan Model of Macroeconomic Cycles: More Theory and Evidence for the United States”, *Economics and Politics*, 6(1), 1–23.
- Higashijima, Masaaki (2016), “Political Business Cycles in Dictatorships”, *WIAS Discussion Paper*, (2016–002).
- Hinich, Melvin J. e Michael C. Munger (1997), *Analytical politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hotelling, Harold (1929), “Stability in Competition”, *The Economic Journal*, 39(153), 41–55.
- Houlberg, Kurt (2007), “The Fine Art of Creating Local Political Business Cycles The case of Danish Municipalities 1989 - 2005”, *Paper on XVI Nordic Conference for Local Government Research*, Gotemburgo, novembro de 2007.
- Imbeau, Louis M., François Pétry e Moktar Lamari (2001), “Left-Right Party Ideology and Government Policies: A Meta-Analysis”, *European Journal of Political Research*, 40, 1–29.
- Inglehart, Ronald (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press.
- Isabel-Maria, Garcia-Sanchez IM, José Manuel Prado-Lorenzo e Beatriz Cuadrado-Ballesteros (2011), “Do Progressive Governments Undertake Different Debt Burdens? Partisan vs. Electoral Cycles”, *Revista de Contabilidad*, 14(1), 29–57.
- Jalali, Carlos e Marco Lisi (2009), “Weak Societal Roots, Strong Individual Patrons? Patronage & Party Organization in Portugal”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7(11), 441–70.
- Jochimsen, Beate e Robert Nuscheler (2011), “The Political Economy of the German Länder Deficits”, *Applied Economics*, 43(19), 2399–2415.
- Kalecki, Michal (1943), “Political Aspects of Full Employment”, *The Political Quarterly*, 14(4), 322–30.
- Katsimi, Margarita e Vassilis Sarantides (2012), “Do Elections Affect the Composition of Fiscal Policy in Developed, Established Democracies?”, *Public Choice*, 151, 325–62.
- Kiewiet, D. Roderick (1983). *Macroeconomics & micropolitics: the electoral effects of economic issues*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kiewiet, D. Roderick e Michael Udell (1998), “Twenty-five years after Kramer: An assessment of economic retrospective voting based upon improved estimates of income and unemployment”, *Economics & Politics*, 10(3), 219–248.
- Kirschen, Étienne (1964), *Economic Policy in Our Time*, Amsterdam, North-Holland.
- Kis-Katos, Krisztina e Bambang Suharnoko Sjahrir (2017), “The Impact of Fiscal and Political Decentralization on Local Public Investment in Indonesia”, *Journal of Comparative Economics*, 45(2), 344–65.
- Klein, Fabio Alvim e Sergio Naruhiko Sakurai (2015), “Term Limits and Political Budget Cycles at the Local Level: Evidence from a Young Democracy”, *European Journal of Political Economy*, 37, 21–36.
- Kneebone, Ronald D. e Kenneth J. Mckenzie (2001), “Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces”, *International Tax and Public Finance*, 8, 753–74.

- Kramer, Gerald H. (1971), “Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behaviour, 1896–1964”, *American Political Science Review*, 65, 131–43.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2018), “Public Choice and Political Science: A View from Europe”, *Public Choice*, 175, 245–57.
- Labonne, Julien (2016), “Local Political Business Cycles: Evidence from Philippine Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 121, 56–62.
- Laney, Leroy O. e Thomas D. Willett (1983), “Presidential Politics, Budget Deficits, and Monetary Policy in the United States; 1960-1976”, *Public Choice*, 40(1), 53–69.
- Lewis-Beck, Michael S. (1988), *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Lewis-Beck, Michael S. e Martin Paldam (2000), “Economic Voting: An Introduction”, *Electoral Studies*, 19, 113–21.
- Lewis-Beck, Michael S. e Mary Stegmaier (2000), “Economic Determinants of Electoral Outcomes”, *Annual Review of Political Science*, 3, 183–219.
- Lewis-Beck, Michael S. e Mary Stegmaier (2013), “The VP-Function Revisited: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after over 40 Years”, *Public Choice*, 157, 367–85.
- Lewis-Beck, Michael S. e Richard Nadeau (2011), “Economic Voting Theory: Testing New Dimensions”, *Electoral Studies*, 30, 288–94.
- Lindbeck, Assar (1976), “Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians”, *The American Economic Review*, 66, 1–19.
- Lobo, Marina Costa (2008), “Parties and Leader Effects: Impact of Leaders in the Vote for Different Types of Parties”, *Party Politics*, 14(3), 281–98.
- Lucas, Robert E. (1976), “Econometric Policy Evaluation: A Critique”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1, 19–46.
- MacRae, C. Duncan (1977), “A Political Model of the Business Cycle”, *Journal of Political Economy*, 85(2), 239–63.
- Marques, Luís (2000), *Modelos Dinâmicos com Dados em Painel: Revisão de Literatura*, Centro de Estudos Macroeconómicos e Previsão, Faculdade de Economia do Porto. Disponível em: wps.fep.up.pt/wps/wp100.pdf, consultado em 02/04/2019.
- Maurel, Mathilde (2006), “The Political Business Cycles in the EU Enlarged”, *Slovenian Journal for Money and Banking*, 55(11), 38–41.
- May, Ann Mari (1993), “Fiscal Policy, Monetary Policy, and the Carter Presidency”, *Presidential Studies Quarterly*, 699–711.
- McAllister, Ian (2007), “The Personalization of Politics”, em Russel J. Dalton e Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Oxford Handbook of Political Behaviour*, New York, Oxford University Press.
- McCallum, Bennett T. (1978), “The Political Business Cycle: An Empirical Test”, *Southern Economic Journal*, 44(3), 504.
- Melo, José Sampaio (2000), *Imperfeições e Competição no Processo Político: Uma Aplicação aos Governos Locais*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Braga, Universidade do Minho.
- Merrill, Samuel e Bernard. Grofman (1999), *A Unified Theory of Voting: Directional and Proximity*

- Spatial Models*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Mink, Mark e Jakob de Haan (2006), “Are There Political Budget Cycles in the Euro Area?”, *European Union Politics*, 7(2), 191–211.
- Monroe, Kristen R. (1979), “Econometric Analyses of Electoral Behaviour: A Critical Review”, *Political Behaviour*, 1(2), 137–73.
- Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Muth, John F. (1961), “Rational Expectations and the Theory of Price Movements”, *Econometrica*, 29(3), 315–35.
- Nannestad, Peter (1993), “Paradigm, School, or Sect? Some Reflections on the Status of Rational Choice Theory in Contemporary Scandinavian Political Science”, *Scandinavian Political Studies*, 16(2), 127–47.
- Nannestad, Peter e Martin Paldam (1994), “The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after 25 Years”, *Public Choice*, 79(3–4), 213–45.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- Nordhaus, William D. (1975), “The Political Business Cycle”, *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169–90.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Paldam, Martin (1979), “Is There an Electional Cycle? A Comparative Study of National Accounts”, *The Scandinavian Journal of Economics*, 81(2), 323.
- Persson, Torsten (2001), “Do Political Institutions Shape Economic Policy?”, *Econometrica*, 70(3), 883–905.
- Persson, Torsten e Guido Tabellini (2004), “Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes”, *American Economic Review*, 94(1), 25–45.
- Persson, Torsten e Lars E. O. Svensson (1989), “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time- Inconsistent Preferences”, *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325.
- Persson, Torsten. e Guido Enrico Tabellini (2001), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, New York, Harwood Academic.
- Pettersson-Lidbom, Per (2001), “An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt”, *Journal of Political Economy*, 109(3), 570–83.
- Pettersson-Lidbom, Per (2007), “Do Parties Matter for Economic Outcomes? A Regression-Discontinuity Approach”, *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 1037–56.
- Phelps, Edmund S. e John B. Taylor (1977), “Stabilizing Powers of Monetary Policy under Rational Expectations”, *Journal of Political Economy*, 85(1), 163–90.
- Phillips, William (1958), “The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957”, *Economica*, 25(100), 283–99.
- Pinto, Ana Calado e Paula Gomes Santos (2005), *Gestão Orçamental Pública*, Lisboa, Publisher Team.
- Potrafke, Niklas (2010), “Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition?”, *German Economic Review*, 12(1), 124–45.
- Potrafke, Niklas (2012), “Political Cycles and Economic Performance in OECD Countries: Empirical

- Evidence from 1951–2006”, *Public Choice*, 150(1–2), 155–79.
- Reid, Bradford G. (1998), “Endogenous Elections, Electoral Budget Cycles and Canadian Provincial Governments”, *Public Choice*, 97(1–2), 35–48.
- Riera, Pedro (2015), “Economy, Type of Government, and Strategic Timing of Elections: Calling Opportunistic Early Elections in OECD Democracies”, *West European Politics*, 38(6), 1129–51.
- Riker, William (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Riker, William (1988), “The Place of Political Science in Public Choice”, *Public Choice*, 57, 247–57.
- Riker, William (1990), “Political Science and Rational Choice”, em James E. Alt e Kenneth A. Shepsle (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Riker, William e Peter Ordeshook (1968), “A Theory of the Calculus of Voting”, *American Political Science Review*, 62(1), 25–42.
- Rogoff, Kenneth (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles”, *American Economic Review*, 80(1), 21–36.
- Rogoff, Kenneth e Anne Sibert (1988), “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1–16.
- Rosenberg, Jacob (1992), “Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government”, *Public Choice*, 73(1), 71–81.
- Sakurai, Sergio Naruhiko e Amaury Patrick Gremaud (2007), “Political Business Cycles: Evidências Empíricas para os Municípios Paulistas (1989 - 2001)”, *Economia Aplicada*, 11(1), 27–54.
- Sakurai, Sergio Naruhiko e Naercio Menezes-Filho (2008), “Fiscal Policy and Reelection in Brazilian Municipalities”, *Public Choice*, 137(1–2), 301–14.
- Sakurai, Sergio Naruhiko e Naercio Menezes-Filho (2011), “Opportunistic and Partisan Election Cycles in Brazil: New Evidence at the Municipal Level”, *Public Choice*, 148(1–2), 233–47.
- Sargent, Thomas J. e Neil Wallace (1975), “Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule”, *Journal of Political Economy*, 83(2), 241–54.
- Schuknecht, Ludger (2000), “Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries”, *Public Choice*, 102(2), 115–30.
- Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Routledge.
- Seitz, Helmut (2000), “Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender”, *Public Choice*, 102, 183–218.
- Shi, Min e Jakob Svensson (2002), “Political Budget Cycles In Developed and Developing Countries”, *Institute for International Economic Studies*, 18.
- Shi, Min e Jakob Svensson (2006), “Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?”, *Journal of Public Economics*, 90, 1367–89.
- Stigler, George J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3.
- Strate, John, Harold Wolman e Alan Melchior (1993), “Are There Election-Driven Tax-and-Expenditure Cycles for Urban Governments?”, *Urban Affairs Quarterly*, 28(3), 462–79.
- Tabellini, Guido e Torsten Persson (2003), “Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems?”, *Institute for Economic Research (Working Paper)*, Bocconi University.
- Takatoshi, Ito (1989), “Endogenous Election Timings and Political Business Cycles in Japan”, *National*

Bureau of Economic Research (Working Paper).

- Tufte, Edward R. (1978), *Political Control of the Economy*, New Jersey, Princeton University Press (7th edition).
- Veiga, Francisco José, António Tavares, Francisco Carballo-Cruz, Linda Gonçalves Veiga e Pedro Camões (2015), “Monitorização Da Evolução Das Receitas e Das Despesas Dos Municípios”. Disponível em: [www.portalautarquico.dgal.gov.pt/static-img/2016-10/2016-10-27114119_4c65f7f1-2e56-4968-a1af-585420fa64e0\\$\\$69a7a8ae-8e1a-4d9e-9f30-15842995d418\\$\\$2d6fac4b-9dbc-42d0-8299-33090674d7bf\\$\\$pt_pt__file\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/static-img/2016-10/2016-10-27114119_4c65f7f1-2e56-4968-a1af-585420fa64e0$$69a7a8ae-8e1a-4d9e-9f30-15842995d418$$2d6fac4b-9dbc-42d0-8299-33090674d7bf$$pt_pt__file$$pt$$1.pdf), consultado em 24/04/2019.
- Veiga, Francisco José, Linda Gonçalves Veiga, Bruno Fernandes e João Martins (2017), *Introdução ao Estudo da Limitação de Mandatos: O Impacto nas Finanças Locais e na Participação Eleitoral*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Veiga, Linda Gonçalves e Francisco José Veiga (2007a), “Does Opportunism Pay Off?”, *Economics Letters* 96(2), 177–82.
- Veiga, Linda Gonçalves e Maria Pinho (2007), “The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence from a Maturing Democracy”, *Public Choice*, 133, 457–77.
- Veiga, Linda Gonçalves, Claudia Ribeiro e César Coelho (2003), “The Political Economy of Local Governments’ Expenditures”, *Economic Policies Research Unit*, Universidade do Minho.
- Veiga, Linda Gonçalves e Francisco José Veiga (2007b), “Political business cycles at the municipal level”, *Public Choice*, 131(1–2), 45–64.
- Vergne, Clémence (2008), “Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditures in Developing Countries”, *European Journal of Political Economy*, 25(1), 63–77.
- Von Hagen, Jürgen (2003), “Fiscal Discipline and Growth in Euroland Experiences with the Stability and Growth Pact”, *ZEI (Working Paper)*.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2009), *Introductory econometrics: A modern approach*, Mason Ohio, South Western, Cengage Learning (4th edition).
- Wright, Joseph (2011), “Electoral Spending Cycles in Dictatorships”, Pennsylvania State University (*Working Paper*).
- Zaller, John R. (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Los Angeles, Cambridge University Press.

SITOGRAFIA

Portal do INE: www.ine.pt

Portal da CNE: www.cne.pt

Portal da SGMAI: www.sg.mai.gov.pt

Portal da DGAL: www.portalautarquico.dgal.gov.pt

Portal da PORDATA: www.pordata.pt

FONTES

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro

(Reorganização administrativa do território e das freguesias)

Regulamento n.º 16/2013, de 10 de janeiro

(Normalização de procedimentos relativos a contas de partidos políticos e de campanhas eleitorais)

Lei n.º 22/2012 de 30 de maio

(Regime jurídico da reorganização administrativa territorial e autárquica)

Lei n.º 1-B/2009, de 7 de julho

(Capacidade eleitoral dos militares)

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto

(Associativismo municipal)

Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto

(Renovação sucessiva de mandatos)

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto

(Constituição da República Portuguesa)

Lei orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto

(Lei da paridade)

Lei n.º 2/2005, de 10 de janeiro

(Regula a organização e funcionamento da entidade de contas e financiamentos políticos)

Lei n.º 2/2003, de 22 de agosto

(Lei dos partidos políticos)

Decreto-Lei n.º 148/2003, de 11 de julho

(Transparência das relações financeiras entre entidades públicas dos estados--membros e as empresas públicas)

Lei n.º 19/2003, de 20 de junho

(Financiamentos dos partidos políticos e das campanhas eleitorais)

Lei n.º 1/2001, de 14 de agosto

(Lei eleitoral dos órgãos locais)

Lei n.º 4/2000, de 24 de agosto

(Regime jurídico do referendo local)

Lei n.º 175/99, de 21 de setembro
(Associações de freguesias de direito público)

Lei n.º 48/99, de 16 de junho
(Instalação de novos municípios)

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril
(Princípios gerais de ação dos serviços e organismos da administração pública)

Lei n.º 22/99, de 21 de abril
(Agentes eleitorais)

Lei n.º 13/99, de 22 de março
(Regime jurídico do recenseamento eleitoral)

Lei n.º 54/98, de 18 de agosto
(Associações representativas dos municípios e das freguesias)

Lei n.º 24/98, de 26 de junho
(Estatuto do direito de oposição)

Diretiva 94/80/CE do conselho, de 19 de dezembro de 1994
(Elegibilidade e direito de voto nas eleições autárquicas de cidadãos da UE)

Lei n.º 64/93, de 26 de agosto
(Incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos)

Decreto-Lei n.º 196/93, de 27 de maio
(Regime de incompatibilidades aplicável aos titulares de cargos de nomeação política)

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90
(Carta Europeia de Autonomia Local)

Lei n.º 97/88, de 17 de agosto
(Campanha eleitoral - publicidade e propaganda)

Lei n.º 34/87, de 16 de julho
(Crimes da responsabilidade dos titulares de cargos políticos)

Lei n.º 29/87, de 30 de junho
(Estatuto dos eleitos locais)

Lei n.º 142/85, de 18 de novembro
(Criação de municípios)

Lei n.º 4/85, de 9 de abril
(Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos)

Lei n.º 4/83, de 2 de abril
(Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos)

Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de julho
(Normas relacionadas com empréstimos de curto, médio e longo prazos)

Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março
(Regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal)

Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março
(Alteração à Lei das Finanças Locais de 1979)

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho
(Regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas)

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro
(Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro
(Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro
(Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais).

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro
(Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 42/98, de 6 de agosto
(Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro
(Procede à sexta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto)

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro

(Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso)

Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto

(Quarta alteração à Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 42/98, de 6 de agosto)

Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho, aprova o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade [JO L310, de 30.11.1996].