



ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DE FACTORES POLÍTICOS NA AFECTAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS EM PORTUGAL*

Maria Manuel Pinho - Faculdade de Economia Universidade do Porto - mpinho@fep.up.pt

Linda Gonçalves Veiga - Núcleo de Investigação em Políticas Económicas - Universidade do Minho - linda@eeg.uminho.pt

RESUMO:

Neste estudo recorre-se a uma extensa base de dados, nunca antes explorada, abrangendo todos os municípios de Portugal continental, para o período entre 1979 e 2001, de forma a avaliar o impacto de factores políticos na afectação de transferências aos municípios pelo governo central. Os resultados empíricos revelam que, para além das variáveis que reflectem o nível de desenvolvimento económico e social dos municípios, as variáveis políticas também condicionam o processo de afectação: (1) as transferências aumentam em anos de eleições autárquicas e legislativas; (2) quanto maior o número de anos que um presidente de câmara esteve em funções, maior tende a ser o montante de fundos transferido para o seu município. No entanto, os municípios cujo presidente da câmara pertence ao mesmo partido que o primeiro-ministro não parecem ser favorecidos no processo de distribuição das transferências.

Palavras-chave: transferências, relações intergovernamentais, escolha pública, Portugal

ABSTRACT:

We use a large and unexplored dataset covering all mainland Portuguese municipalities from 1979 to 2001 to evaluate the impact of political forces in the allocation of grants from the central government to local authorities. Empirical results clearly show that, besides variables that proxy the social and economic development of municipalities, political variables also condition the granting system: (1) grants increase in municipal and legislative election years; (2) the larger the number of years a mayor has been in office the larger tends to be the amount of funds transferred to his municipality. However, municipalities ruled by mayors that belong to the prime-minister's party do not seem to be favored in the grants distribution process.

Keywords: grants, intergovernmental relations, public choice, Portugal

* Agradecem-se os comentários de Francisco Veiga e Henry Chappell. Linda G. Veiga manifesta também o seu agradecimento à Fundação para a Ciência e a Tecnologia pelo apoio financeiro prestado ao projecto de investigação POCTI/2001/ECO/37457 (parcialmente financiado pelo FEDER). Finalmente, este artigo beneficiou do trabalho desenvolvido pela assistente de investigação Diana Lima.

1. INTRODUÇÃO

O processo de distribuição de fundos pelos governos centrais para jurisdições subnacionais desde há muito que vem sendo investigado. Os primeiros trabalhos sobre esta temática assumiam os agentes responsáveis pela afectação destes fundos às administrações locais como decisores benevolentes cujo único objectivo consistia na maximização do bem-estar social. Mais recentemente, e de forma mais realística, tem sido defendido que factores políticos, tais como os objectivos de reeleição, os efeitos partidários ou a pressão por parte de grupos de interesse, também desempenham um papel importante.

A principal motivação para este estudo consiste na avaliação da influência de factores políticos na afectação das transferências intergovernamentais em Portugal. Para tal, o comportamento do governo central no processo de distribuição das transferências entre os municípios será modelizado como função de variáveis reflectindo simultaneamente o desejo de melhorar o bem-estar social e os interesses do próprio governo. Os resultados de estimações baseadas numa extensa e nunca antes explorada base de dados abrangendo todos os municípios de Portugal continental, para o período entre 1979 a 2001, recorrendo ao método generalizado dos momentos (MGM) para modelos lineares de dados em painel, permitem concluir que tanto o bem-estar social como as variáveis políticas condicionam este processo de afectação. Existe forte evidência empírica de que as transferências aumentam em anos de eleições autárquicas e legislativas. Do mesmo modo, municípios cujo presidente de câmara esteja há mais tempo em funções parecem ser favorecidos no processo de distribuição das transferências.

A organização do presente estudo é a seguinte. Na secção 2, procede-se a uma sucinta revisão da literatura sobre este tema. A secção 3 descreve o enquadramento institucional em que os fluxos de transferências do governo central para os municípios se estabelecem. As secções 4 e 5 descrevem, respectivamente, a base de dados e o modelo empírico. A secção 6 apresenta os resultados empíricos e, finalmente, na secção 7, enunciam-se as conclusões do estudo.

2. A LITERATURA

Nesta secção, procede-se a uma revisão da literatura sobre transferências intergovernamentais. Apresenta-se a abordagem normativa das transferências intergovernamentais e, posteriormente, a perspectiva da escolha pública, de acordo com a qual o interesse dos agentes decisores também deve ser tido em consideração. A análise centra-se nas contribuições que se destacam, quer pelo carácter seminal das hipóteses formuladas, quer pelo âmbito da aplicação empírica.

As transferências intergovernamentais podem ser classificadas em *incondicionais* (ou não afectas), quando podem ser utilizadas de acordo com os desejos do agente receptor, ou *condicionais* (ou afectas), quando têm que ser cumpridos certos requisitos por parte dos agentes receptores. As transferências condicionais envolvem frequentemente uma comparticipação no financiamento do projecto em causa por parte do governo receptor. Finalmente, as transferências podem consistir em reembolsos de despesas suportadas pelos governos locais.

A abordagem normativa das transferências intergovernamentais assume que os governos centrais são motivados por objectivos de eficiência, equidade e estabilização, procurando maximizar o bem-estar social¹. Neste contexto, a definição das transferências baseia-se em fórmulas que recorrem a indicadores das necessidades da população e da capacidade fiscal local.

Os argumentos da abordagem normativa são, portanto, três. O primeiro diz respeito à eficiência no fornecimento de bens públicos que pode depender da proximidade entre o fornecedor e os consumidores. De forma a dotar os níveis governamentais inferiores com os recursos necessários para o fornecimento de bens públicos locais, os governos centrais transferem poder fiscal para os primeiros. Para além de constituírem uma fonte directa de recursos, as transferências condicionais também podem gerar incentivos para que os governos locais forneçam maiores quantidades de bens públicos locais. A eficiência na afectação dos recursos locais pode ainda ser fomentada aumentando os recursos disponíveis para os governos locais que forneçam bens geradores de externalidades positivas às jurisdições vizinhas. Quando os benefícios da despesa local que ultrapassam as fronteiras da jurisdição em causa não são tidos em consideração, os bens tendem a ser fornecidos em quantidades insuficientes.

Um segundo objectivo consiste em equilibrar as responsabilidades e os recursos de cada nível de governo (equilíbrio financeiro vertical). As receitas podem ser cobradas mais eficientemente pelo governo central mas serem aplicadas com maior eficiência pelos governos locais. Em termos globais, a eficiência requer partilha de receitas entre os vários níveis de governo. Por outro lado, sendo a equidade

também um objectivo a atingir, a partilha de receitas permite a transferência de recursos para as regiões mais necessitadas, isto é, as que dispõem de menor capacidade fiscal. De outro modo, para fornecerem os bens públicos locais nas quantidades necessárias, estas regiões teriam que impor às respectivas populações cargas fiscais mais pesadas. Neste sentido, as transferências são usadas para alcançar um equilíbrio financeiro horizontal, isto é, equidade geográfica. As transferências com objectivos de equidade são, em geral, incondicionais, de forma a permitirem ao governo receptor decidir a melhor forma de aplicar os montantes recebidos.

Finalmente, refira-se o argumento da estabilização económica, de acordo com o qual o orçamento do governo central deve ser utilizado para estabilizar a despesa e o emprego locais.

A literatura económica tem fornecido também explicações positivas para o processo de afectação das transferências intergovernamentais. Entre estas, as abordagens que enfatizam a importância dos factores políticos têm merecido particular atenção. Nesta perspectiva, as políticas conduzidas pelo governo central são determinadas, pelo menos parcialmente, pela tentativa de maximizar a sua própria função utilidade. Ao escolher entre políticas alternativas, o governo adoptará a que maximizar a sua utilidade, que poderá ser função apenas da sua probabilidade de reeleição. Neste contexto, a literatura económica tem analisado o processo de afectação das transferências como um instrumento estratégico (tanto em termos do montante global a transferir, como das fórmulas de repartição) do governo central para conseguir a reeleição.

¹ Veja-se Musgrave (1961) e Gramlich (1977) para uma análise mais detalhada.

No início dos anos 80, surgiram as contribuições pioneiras de Gist e Hill (1981 e 1984). Recorrendo a dados do programa *Urban Development Action Grant* (UDAG) do *Department of Housing and Urban Development* (HUD) dos EUA, os autores testaram a hipótese de a selecção dos projectos a serem financiados ser influenciada, simultaneamente, por objectivos de interesse público e por motivos burocráticos (Niskanen, 1975). Os resultados obtidos são favoráveis à hipótese de Niskanen: no processo de selecção, os burocratas adoptam um critério que, embora respeitando os requisitos legais, é consistente com os seus próprios interesses. Em particular, são privilegiados os projectos com maior probabilidade de sucesso, sendo esta definida em termos do seu retorno financeiro, isto é, aqueles que geram mais prestígio para a agência decisora.

Alperovich (1984) apresentou uma das primeiras análises político-económicas das transferências intergovernamentais para as autoridades locais. O autor recorreu a dados relativos a 52 autoridades locais de Israel, para dois anos distintos e sob dois governos centrais diferentes e testou as hipóteses de o processo de afectação das transferências ser determinado pelo interesse público ou pelo desejo de reeleição. Assumindo que as transferências definidas por fórmulas legislativas assumem um carácter de menor discricionariedade, o autor concentrou-se nas que não são definidas por fórmulas. Alperovich conclui pela existência de diferenças significativas no comportamento dos dois governos centrais no respeitante a variáveis como a dimensão da localidade, o défice local ou o rácio entre a população dependente e a população activa. Contudo, ambos os governos seguiram objectivos políticos no processo de afectação das transferências. Ambos procuraram maximizar a sua probabilidade de reeleição, conduzindo políticas favorecedoras dos seus apoiantes em lugar de tentar conquistar o apoio dos seus opositores.

Grossman (1994) desenvolveu o trabalho de Alperovich adicionando variáveis políticas. De acordo com seu modelo, os políticos federais actuam como maximizadores de votos que distribuem fundos tendo em vista a sua reeleição. As transferências seriam usadas para conquistar o apoio dos eleitores estaduais bem como o capital político dos políticos locais, burocratas e grupos de interesse que, por seu turno, poderia ser utilizado para incrementar o apoio dos eleitores estaduais ao governo federal. O autor recorreu à percentagem de votos conseguida pelo partido do governador estadual e à percentagem de lugares na *State House* detidos pelo partido do governador como indicadores da situação política de cada Estado. Considera, ainda, a pressão por parte de grupos de interesse através da introdução do emprego público local e estadual por habitante e da filiação sindical por habitante como variáveis explicativas. O modelo foi testado para 49 Estados dos EUA, para os anos de 1974, 1977, 1980 e 1983. Os resultados empíricos sugerem que a mesma filiação partidária entre os políticos federais e os políticos estaduais, assim como a importância dos grupos de pressão estaduais aumentam as transferências recebidas pelo Estado. Em oposição ao esperado, os Estados com um rendimento por habitante mais elevado receberam um montante de transferências por habitante mais elevado.

De acordo com Pereira (1996), o facto de as transferências por habitante do tipo *lump-sum* serem regressivas ou progressivas face à dimensão do município está relacionado com a estrutura dos grupos de pressão e não com a existência, ou não, de economias de escala na produção de bens públicos locais. Pereira conduziu uma análise empírica em 186 municípios portugueses (com mais de 10 000 habitantes em 1991 e excluindo os três maiores municípios) com dados de 1989. Os resultados suportaram a hipótese político-económica e rejeitaram a hipótese de que as economias de escala

são a principal causa da regressividade observada nas transferências. A variável política introduzida por Alperovich (1984) não se revelou estatisticamente significativa. Pereira apontou duas explicações possíveis para este resultado: primeira, o governo central pode favorecer os seus apoiantes políticos ou tentar conquistar os votos dos seus opositores e, segunda, o número de votos pode ser mais importante para o governo central que a respectiva proporção.

Importa notar que as análises empíricas dos estudos acima descritos não recorrem a um painel de dados. Bungey *et al* (1991) usando dados para seis Estados australianos, para o período entre 1956-57 e 1985-86, testaram dois modelos concorrentes explicativos da distribuição das transferências federais. Os autores consideraram tanto a abordagem tradicional, baseada na eficiência, equidade e ideologia, como a abordagem da escolha pública que procura captar a troca de votos e as negociações políticas envolvidas no processo de determinação dos montantes a transferir. Utilizando cinco variáveis políticas, os autores concluem que o modelo da escolha pública não constitui uma mais-valia ao modelo tradicional. Argumentam, no entanto, que este resultado não invalida o argumento da escolha pública uma vez que a especificação adoptada poderá não ter sido a mais adequada.

Worthington e Dollery (1998), recorreram a um painel também para seis Estados australianos, mas para um período diferente (1981-82 a 1991-92), para analisar as determinantes das transferências intergovernamentais em Educação, Saúde e Segurança Social e Bem-estar. O seu principal resultado foi de que os políticos do governo central usam o processo de afectação das transferências para conquistar capital político e aumentar a sua probabilidade de reeleição.

Porto e Sanguinetti (2001) investigaram as determinantes da afectação das transferências *per capita* a vinte e duas províncias argentinas durante quatro períodos (cada um representando uma década). A análise sugere que a representação política da jurisdição ao nível nacional, medida pelo número de deputados e pelo número de senadores *per capita*, é um importante factor explicativo da repartição das transferências pelas províncias.

Feld e Schaltegger (2002) foram os primeiros a analisar as determinantes das transferências intergovernamentais na Suíça. Com base em dados anuais relativos às transferências condicionais e incondicionais para 26 cantões, para o período 1980-1998, os autores investigaram até que ponto o montante de transferências *per capita* pode ser explicado por argumentos normativos e político-económicos. Analisaram, em particular, o impacto dos grupos de interesse (medidos pela densidade sindical) e do poder dos burocratas (medido pela proporção de emprego público) no sistema de definição das transferências. Estes autores argumentaram que os referendos fiscais, ao nível cantonal, restringem o impacto dos grupos de interesse na determinação das transferências. Os resultados empíricos obtidos confirmaram esta hipótese ao sugerirem que os referendos fiscais conduzem a transferências mais baixas, reduzindo o impacto dos burocratas e dos sindicatos na determinação das mesmas.

Johansson (2003) testou a hipótese de as transferências para os governos locais serem usadas estrategicamente pelo governo central de forma a aumentar a probabilidade de reeleição. Os resultados empíricos resultantes de estimações assentes numa base de dados em painel constituída por 255 municípios suecos, de 1981 a 1995, sugeriram que os municípios com mais eleitores de voto flutuante recebem mais fundos. Por conseguinte, a autora concluiu que as transferências intergovernamentais são usadas com o intuito de conquistar votos.

Lowry e Potoski (2004) refinaram o estudo de Grossman (1994), investigando a influência dos grupos de interesse sobre as transferências discricionárias por parte do governo central em sete áreas de intervenção política. De acordo com os seus resultados, os grupos de interesse e as organizações públicas e privadas, ao reflectirem indirectamente as preferências dos cidadãos, influenciam a afectação das transferências.

Os estudos referidos apresentam evidência considerável da importância dos factores políticos na afectação das transferências intergovernamentais. Pereira (1996) constitui o único estudo, do nosso conhecimento, que investiga as determinantes das transferências intergovernamentais em Portugal com recurso a uma abordagem político-económica. Contudo, têm surgido outras contribuições centradas, principalmente, nos objectivos de eficiência e equidade. No parágrafo seguinte faz-se, uma sucinta referência a estes estudos.

Cohn e Costa (1986) estimaram uma função produção para os municípios e concluíram que as transferências geram ineficiência porque o efeito da reduzida elasticidade do capital público nos municípios com mais necessidades mais do que compensa o aumento na despesa pública total. O objectivo de Osório (1998) e Costa e Osório (1999) foi testar se a natureza redistributiva das transferências incondicionais gera ineficiência na produção. Após a estimação de uma função custo para os municípios e o cálculo de um índice de custo-eficiência, os autores não encontraram evidência de um impacto negativo das transferências incondicionais na eficiência dos municípios. Por outro lado, os resultados relativos às variáveis políticas consideradas na análise não são conclusivos. Pereira e Silva (1999) argumentaram que a fórmula segundo a qual as transferências para os municípios portugueses são definidas não é economicamente racional por não captar

devidamente a capacidade fiscal e as necessidades da população. De forma a ultrapassar este problema, os autores propuseram uma nova metodologia assente fundamentalmente na capacidade fiscal dos municípios. Costa e Silva (2000) investigaram, para os municípios da região Norte de Portugal, a relação de causalidade entre as transferências per capita e a capacidade fiscal (equidade horizontal). Os autores concluíram que o esforço fiscal dos municípios é negativamente influenciado pelas transferências incondicionais *per capita*. O objectivo de Melo (2000) é sublinhar as diferenças existentes entre a Lei das Finanças Locais 42/98 e a anterior legislação, através da avaliação dos reequilíbrios vertical e horizontal. O autor analisou as alterações no padrão geográfico resultantes da afectação das transferências para os municípios. Melo enfatizou a necessidade de complementar a sua análise descritiva com outras abordagens, em particular com as de natureza política.

A principal motivação para a presente investigação é clarificar a importância dos factores políticos no sistema português de afectação das transferências intergovernamentais. É alargado o trabalho de Pereira (1996) através da introdução de variáveis explicativas adicionais e da exploração de uma base de dados mais extensa e detalhada. A análise abrange todos municípios do continente português durante o período compreendido entre 1979 e 2001.

3. O ENQUADRAMENTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL PORTUGUÊS

Portugal é uma democracia recente, tendo este regime sido reestabelecido após a revolução de 25 de Abril de 1974. Uma nova Constituição entrou em vigor em 25 de Abril de 1976, no mesmo dia em que

ocorreram eleições legislativas. A tabela 1 apresenta um resumo dos resultados eleitorais legislativos no período pós-revolução.

Os primeiros cinco anos do período democrático foram caracterizados por grande instabilidade política. Até 1987, vários governos minoritários assumiram funções mas sem cumprirem todo o mandato. Em 1979, o primeiro ano da amostra que suporta este estudo, estava em funções o V governo constitucional, um governo provisório, designado pelo Presidente da República, que governou entre Novembro de 1978 e Julho de 1979. Seguiu-se-lhe um governo minoritário que esteve em funções até Janeiro de 1980. Posteriormente, um governo de coligação (*Aliança Democrática*) formado por partidos de direita (PSD -

Partido Social Democrata, CDS - Centro Democrático e Social e PPM - Partido Popular Monárquico) governou até Junho de 1983. Um outro governo de coligação (*Bloco Central*), formado por um partido de direita e um partido de esquerda (PSD e PS - Partido Socialista), esteve em funções até 1985. Desde os finais de 1985 até 1995, o partido do governo central foi o PSD. Em 1987, após dois anos como governo minoritário, este partido conquistou uma maioria absoluta pela primeira vez desde o reestabelecimento da democracia, o que voltou a acontecer nas eleições legislativas seguintes, em 1991. Nos finais de 1995, o PS ganhou as eleições e manteve-se em funções até 2002. Desde então, o país tem sido governado por uma coligação formada pelo PSD e pelo CDS/PP.

TABELA 1
Resultados das eleições legislativas

	PS	PPD/PSD	CDS/PP	AD	PCP
1975^(a)	37,87%	26,39%	7,61%		12,46%
1976	34,98%	24,03%	15,89%	-	14,50%
1979	27,43%	-	-	42,24%	18,96% ^(c)
1980	27,13% ^(b)	-	-	44,40%	16,92% ^(c)
1983	36,35%	27,04%	12,38%	-	18,20% ^(c)
1985	20,82%	29,79%	9,74%	-	15,55% ^(c)
1987	22,30%	50,15%	4,34%	-	12,18% ^(d)
1991	29,25%	50,43%	4,38%	-	8,84% ^(e)
1995	43,85%	34,00%	9,09%	-	8,61% ^(e)
1999	44,00%	32,32%	8,38%	-	9,02% ^(e)
2002	37,84%	40,15%	8,75%		6,97% ^(e)

Fonte: Comissão Nacional de Eleições.

Notas: PS - Partido Socialista; PPD/PSD - Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata; CDS/PP - Centro Democrático e Social/Partido Popular; AD - Aliança Democrática (PSD + CDS + PPM - Partido Popular Monárquico); PCP - Partido Comunista Português. Os resultados dos partidos mais pequenos não são referidos.

^(a) As eleições de 1975 permitiram eleger os membros da Assembleia Constituinte que ficou incumbida de redigir a nova Constituição Portuguesa. O país foi dirigido por governos provisórios e pela Junta de Salvação Nacional até Abril de 1976.

^(b) Frente Revolucionária Socialista (FRS): PS + partidos pequenos.

^(c) Aliança Popular Unida (APU): PCP + MDP/CDE (Movimento Democrático Português).

^(d) Coligação Democrática Unitária (CDU): PCP + dissidentes do MDP + PEV (Partido Ecologista "Os Verdes").

^(e) PCP + PEV

Durante o período em análise neste estudo, estiveram em funções 11 governos constitucionais (veja-se a tabela 2).

No respeitante aos governos locais, as primeiras eleições autárquicas ocorreram em 1976 e, desde então, tiveram lugar sete actos eleitorais. Até 1985 as eleições autárquicas ocorriam de três em três anos e, a partir daí, o mandato foi alargado para quatro anos. As eleições ocorreram sempre em Dezembro².

A Constituição Portuguesa de 1976, a Lei do Poder Local (Lei 79/77, de 25 de Outubro) e a primeira Lei das Finanças Locais (Lei 1/79, de 2 de Janeiro) atribuíram novas responsabilidades e mais poder aos municípios, contribuindo para a reforma das finanças locais através da consolidação da descentralização financeira. A implementação do princípio da subsidiariedade e, conseqüentemente, do princípio da autonomia local dotou os municípios de mais recursos e mais poder discricionário.

Os municípios portugueses recebem transferências condicionais e incondicionais. Às primeiras, está associado maior poder discricionário por parte do governo central. Os fundos estruturais provenientes da União Europeia constituem um caso particular deste tipo de transferências, uma vez que são atribuídos aos municípios por uma agência governamental que deve cumprir os procedimentos determinados por um enquadramento de suporte aquando da selecção dos projectos a financiar. Se o projecto é seleccionado, o município recebe fundos adicionais desde que execute os investimentos acordados (por exemplo, na rede viária, no abastecimento de água ou no sistema de saneamento). As transferências condicionais do governo central para os municípios são, sobretudo, reguladas por contratos-programa e programas específicos.

A primeira versão da Lei das Finanças Locais (Lei 1/79) refere a possibilidade de ajuda financeira condicional por parte do governo aos municípios

TABELA 2
Eleições legislativas e partidos no governo desde 1979

Datas das eleições	Partido vencedor	Assento parlamentar	Primeiro-ministro	Forma de governo
-	-	-	Mota Pinto	Desig. presidencial (1978-79)
-	-	-	M. L. Pintassilgo	Desig. presidencial (1979-80)
2 Dezembro 1979	AD	47%	Freitas do Amaral	Coligação (PSD+CDS+PPM)
5 Outubro 1980	AD	49%	Pinto Balsemão	Coligação (PSD+CDS+PPM)
25 Abril 1983	PS	69%	Mário Soares	Coligação (PS+PSD)
6 Outubro 1985	PPD/PSD	34%	Cavaco Silva	Minoría de um partido
19 Julho 1987	PPD/PSD	59%	Cavaco Silva	Um partido com maioria
6 Outubro 1991	PPD/PSD	58%	Cavaco Silva	Um partido com maioria
1 Outubro 1995	PS	48%	António Guterres	Minoría de um partido
10 Outubro 1999	PS	50%	António Guterres	Minoría de um partido
17 Março 2002	PPD/PSD	46%	Durão Barroso	Coligação (PSD+CDS/PP)

Fonte: Comissão Nacional de Eleições.

Notas: PPD/PSD - Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata; PS - Partido Socialista; CDS/PP - Centro Democrático e Social/Partido Popular; PPM - Partido Popular Monárquico; AD = PSD + CDS + PPM

² As eleições autárquicas ocorreram em 12 de Dezembro de 1976; 16 de Dezembro de 1979; 12 de Dezembro de 1982; 15 de Dezembro de 1985; 17 de Dezembro de 1989; 12 de Dezembro de 1993; 14 de Dezembro de 1997 e 16 de Dezembro de 2001.

em caso de calamidade pública ou circunstâncias anormais. A Lei 1/87 (de 6 de Janeiro) também considera a possibilidade de cooperação técnica e financeira entre o governo central e os municípios com vista ao desenvolvimento local e regional. O enquadramento regulador deste sistema de ajuda financeira é definido pelo governo central sob a forma de decreto-lei. Em 1998, uma nova Lei das Finanças Locais foi aprovada (Lei 42/98, de 6 de Agosto). Esta lei continua a contemplar a ajuda por parte do governo central, no caso de estar em causa o desenvolvimento regional ou no caso de necessidade urgente de

fundos que o município não possa garantir. A nova legislação alarga o âmbito da cooperação técnica e financeira mas o enquadramento regulamentar continua a ser definido por decretos-lei.

No respeitante às transferências incondicionais, a existência de poder discricionário por parte do governo doador não é clara, uma vez que, no caso português, são estabelecidas pela legislação e baseiam-se em fórmulas. Contudo, as alterações legislativas ocorridas ao longo do período em análise podem ter contribuído para a manipulação

TABELA 3

Critérios de afectação aos municípios das transferências incondicionais

	Lei 1/79 artº 5º.b)	Lei 1/79 artº 5º.c)	Decreto-lei 98/84	Lei 1/87	Lei do Orçamento de Estado 1992	Lei 42/98		Lei do Orçamento de Estado 2001 FBM
						FGM	FCM	
População	50%	35%	45%	45%	40%	-	-	-
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros	-	-	-	-	-	35%	-	-
Area	10%	15%	10%	10%	15%	30% (d)	-	-
Impostos directos <i>per capita</i>	40%	-	15%	10%	-	10%	-	-
Índice de carência fiscal	-	-	-	-	5%	-	-	-
Número de freguesias	-	15%	5%	5%	-	15%	-	-
Rede viária	-	(a)	-	10%	10%	-	-	-
Número de alojamentos	-	-	-	5%	-	-	-	-
Índice de acessibilidade	-	-	-	(b)	5%	-	-	-
Indicador de carências	-	35%	20%	-	-	-	-	-
Índice de desenvolvimento sócio- económico	-	-	-	5%	-	-	-	-
População com menos de 15 anos de idade	-	-	-	-	5%	5%	-	-
Índice de desenvolvimento (c)	-	-	-	-	-	-	100%	-
Montante igual para todos os municípios	-	-	5%	10%	15%	5%	-	100%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Diário da República.

Notas: (a) Incluído no indicador de carências.

(b) Incluído no índice de desenvolvimento sócio-económico.

(c) Atribuído apenas a municípios com um índice inferior à média nacional.

(d) Ponderado por um factor relativo à altimetria.

política deste tipo de transferências. De acordo com a Constituição Portuguesa, os municípios devem partilhar das receitas fiscais nacionais. Assim, o governo central redistribui parte das receitas, resultantes dos impostos cobrados, pelos municípios sob a forma de transferências incondicionais. Os parágrafos seguintes descrevem de forma sucinta as alterações legais que ocorreram durante o período em análise nos critérios de afectação das transferências incondicionais. A tabela 3 resume essas alterações.

A Lei 1/79 (de 2 de Janeiro) define o enquadramento regulador das transferências incondicionais e estabelece uma relação directa (não inferior a 18%) entre o montante global das transferências incondicionais para os municípios e as despesas de capital e correntes do Orçamento de Estado. Até 1987 o montante global das transferências não era determinado por uma fórmula mas publicado anualmente na Lei do Orçamento de Estado. Estas transferências resultavam do direito dos municípios de partilhar as receitas fiscais cobradas ao nível central (artº 5º.b) e outras receitas sob a forma de fundo de equilíbrio financeiro (artº 5º.c), e eram transferidas para os municípios em duodécimos.

No Decreto-lei 98/84 (de 29 de Março) todas as transferências incondicionais afectadas aos municípios pelo Orçamento de Estado foram designadas de Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). Importa notar o facto de este decreto-lei permitir a aplicação de regras específicas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira (artº 30º), acontecendo o mesmo com a legislação subsequente (Lei 1/87, artº 28º, Lei 42/98, artº 35º).

A Lei 1/87 (de 6 de Janeiro) estabelecia que o montante global do FEF deveria ser anualmente corrigido com

base na variação esperada das receitas do Imposto sobre o Valor Acrescentado³ expressa no Orçamento de Estado. Uma décima parte do montante global do FEF seria distribuído equitativamente por todos os municípios. O restante seria repartido entre os municípios na proporção directa de um conjunto de indicadores: população⁴, área, impostos directos *per capita*, rede viária municipal, número de alojamentos, número de freguesias e um índice de desenvolvimento sócio-económico (calculado com base no grau de industrialização, na importância do sector primário, num índice de dependência da população, num índice de acessibilidade, nas necessidades em termos de infra-estruturas básicas e no consumo doméstico *per capita* de energia). A Lei do Orçamento de Estado estipulava as proporções anuais do FEF em termos de transferências de capital e correntes, de forma a que as primeiras não fossem inferiores a 40% do montante global.

No entanto, a legislação estipulava um regime transitório entre 1987 e 1990. Em 1987, 80% do FEF era alocado a cada município de acordo com o critério de 1986. Nos anos seguintes, a percentagem diminuiria anualmente 20 pontos. A parte remanescente era distribuída de acordo com a nova legislação sob a condição de que nenhum município recebesse menos que no ano precedente.

Em comparação com a Lei 1/79, a legislação de 1987 procurou simplificar os critérios de afectação substituindo o indicador de carências (uma vez que as carências são difíceis de medir) por um índice de desenvolvimento sócio-económico. A Lei do Orçamento de Estado de 1992 simplificou ainda mais o sistema de afectação: o índice de desenvolvimento sócio-económico foi eliminado bem como os indicadores sócio-económicos que serviam de base

³ $FEF_t = FEF_{t-1} \left(\frac{IVA_t}{IVA_{t-1}} \right)$

⁴ A população foi considerada o principal indicador de necessidades com um coeficiente de 45% (apesar de ter sido reduzido para 40% na Lei do Orçamento de Estado de 1992).

ao seu cálculo. O critério relativo aos impostos directos *per capita* foi substituído pela diferença entre os principais impostos directos *per capita* e a média nacional. Este elemento nivelador da base fiscal (índice de carência fiscal) foi introduzido com um coeficiente de 5%. Contudo, era atribuída maior importância à igualização das necessidades dos municípios que da sua capacidade fiscal.

Em 1998 é aprovada nova legislação (Lei 42/98) que substitui o FEF pelo Fundo Geral Municipal (FGM) e pelo Fundo de Coesão Municipal (FCM)⁵. O montante global destes fundos passou a ser definido como uma proporção (30,5%: 24% para o FGM e 6,5% para o FCM) das receitas fiscais efectivas geradas dois anos antes pelos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) e pelo imposto sobre valor acrescentado (IVA). Trata-se de uma alteração assinalável face à legislação anterior, de acordo com a qual o montante global a ser transferido era definido como uma percentagem das receitas fiscais esperadas, conduzindo a sistemáticas subavaliações das receitas fiscais. O FGM foi criado de modo a dotar os municípios dos recursos financeiros adequados para a execução das suas actividades. É calculado com base no rácio entre as dormidas em estabelecimentos hoteleiros e a população, nos impostos directos *per capita*, no número de freguesias, na área e na população com menos de 15 anos.

Em oposição ao FGM, o FCM não é atribuído a todos os municípios. Trata-se de um fundo destinado a promover o equilíbrio horizontal, isto é, a reduzir a desigualdade entre os municípios. Neste sentido, é atribuído apenas aos municípios que apresentam um índice de desenvolvimento (calculado a partir de

dois índices: um índice de carência fiscal e um índice de desigualdade de oportunidades) abaixo da média nacional.

Em 2001 (Lei do Orçamento de Estado, artº 12º), foi criado o Fundo de Base Municipal (FBM) de modo a complementar os outros dois Fundos. O FBM consiste num montante igual a atribuir a todos os municípios, tanto em termos de receitas de capital, como correntes.

A descrição acima apresentada evidencia a ocorrência de alterações consideráveis no processo de afectação das transferências, quer condicionais, quer incondicionais, aos municípios portugueses por parte do governo central.

4. A BASE DE DADOS

A análise é efectuada numa extensa base de dados, nunca antes explorada, que inclui informação sobre todos municípios do continente português (278) para o período entre 1979 e 2001⁶.

Os dados relativos à população e às transferências do governo central para os municípios foram obtidos a partir da publicação anual *Finanças Municipais* da Direcção Geral das Autarquias Locais. Esta publicação existe para o período entre 1978 e 1983 e entre 1986 e 2001. Para os dois anos em falta, 1984 e 1985, os dados foram recolhidos da publicação anual *Finanças Locais: aplicação em 1984 /1985 (Indicadores Municipais)* também da responsabilidade da Direcção Geral das Autarquias Locais.

⁵ Esta lei definia um regime transitório para 1999, 2000 e 2001 para o montante global e para as fórmulas de afectação aos municípios do FGM e do FCM (artº 31º).

⁶ Os municípios das regiões autónomas dos Açores e da Madeira foram excluídos da análise. No respeitante à organização geográfica portuguesa, importa sublinhar, no período em análise, a criação de quatro municípios: Amadora em 1979 e Odivelas, Trofa e Vizela em 1998. Outras alterações menores, como a criação de freguesias, foram ignoradas por se entender terem implicações negligenciáveis.

A taxa de analfabetismo e a população empregada por sector de actividade têm como fonte os Recenseamentos da População do Instituto Nacional de Estatística - INE. A informação está disponível para 1981, 1991 e 2001; para os anos em falta assumiu-se uma taxa anual de crescimento constante. Os dados para a população por grupo etário foram obtidos assumindo uma taxa de crescimento anual constante para o período 1979-1989, com base nos Recenseamentos de 1970 e 1981; para o restante período, foram utilizados dados anuais das Estimativas de População Residente do INE. O índice de preços no consumidor foi obtido a partir das Estatísticas Financeiras Internacionais do Fundo Monetário Internacional.

Os dados políticos, designadamente as datas das eleições e os respectivos resultados, têm como fonte a Comissão Nacional de Eleições e Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral do Ministério da Administração Interna.

5. O MODELO

Neste estudo é desenvolvida uma abordagem político-económica com o intuito de investigar as determinantes do processo de afectação das transferências aos municípios por parte dos governos centrais portugueses. As transferências *per capita* para os municípios ($TRANSFERÊNCIAS_{it}$) são modelizadas como função de valores desfasados da variável dependente, de um vector de variáveis relacionadas com a perspectiva da escolha pública, segundo a qual os decisores de política tomam em consideração os seus próprios interesses no processo de afectação das transferências ($ESCOLHA_PUB_{it}$), e de um vector de variáveis de controlo associadas à abordagem normativa que vê o governo central como maximizador do bem-estar social ($NORM_{it}$).

A variável dependente, $TRANSFERÊNCIAS_{it}$, é definida em termos *per capita* de forma a contemplar as diferenças de dimensão entre os municípios e evitar problemas de heterocedasticidade. A variável é medida a preços de 1995 (em euros) para controlar o crescimento dos preços ao longo do tempo.

O primeiro vector de variáveis ($ESCOLHA_PUB_{it}$) consiste em variáveis políticas que permitem testar se o governo doador é motivado por interesses próprios e se é sensível a pressões por parte dos governos locais. As variáveis consideradas são as que de seguida se descrevem:

- $ELEIÇÕES_AUTÁRQUICAS_{it}$: variável binária igual a um nos anos de eleições autárquicas e a zero nos restantes anos. Esta variável permite testar a hipótese de os presidentes de câmara exercerem pressão sobre o governo central, nos anos de eleições autárquicas, com o objectivo de conseguirem montantes transferidos superiores de forma a disporem de mais recursos para as campanhas eleitorais e para a adopção de medidas populares. Espera-se, por isso, um sinal positivo para o coeficiente estimado associado a esta variável.

- $MESMO_PARTIDO_{it}$: variável binária que assume o valor um quando o presidente da câmara e o primeiro-ministro pertencem ao mesmo partido⁷. Esta variável permite testar se a semelhança de filiação partidária entre os dois níveis de governo faz aumentar o montante de transferências para o município.

- $ANOS_PODER_{it}$: número de anos que o presidente da câmara está no poder⁸. A inclusão desta variável baseia-se na convicção de que o número de anos em funções faz aumentar a capacidade dos presidentes de câmara para obterem maiores fundos do governo

⁷ Nos casos em que o governo central e/ou o governo local são de coligação, admitiu-se como suficiente haver um partido em comum nos dois níveis governamentais, para se considerar que o presidente da câmara pertence ao mesmo partido que o governo central.

⁸ Em Portugal não existe limite legal ao número de mandatos.

central. Espera-se, assim, um sinal positivo para a estimativa do coeficiente associado a esta variável.

- $ELEIÇÕES_LEGISLATIVAS_{it}$: variável binária igual a um nos anos de eleições legislativas e a zero nos restantes anos. De forma a aumentar a sua popularidade, é natural que o governo central transfira mais fundos para os municípios nos anos de eleições legislativas. Espera-se, por isso, um sinal positivo para o coeficiente estimado associado a esta variável.

O segundo grupo de variáveis explicativas ($NORM_{it}$) consiste em indicadores demográficos, económicos e sociais que permitem testar se o processo de afectação das transferências visa aumentar o bem-estar social. Estas variáveis pretendem captar a situação macroeconómica do país, o grau de desenvolvimento social e económico dos municípios, bem como diferenças nas necessidades das populações locais. Descrevem-se de seguida as variáveis incluídas neste vector⁹:

- $POPULAÇÃO_{it-1}$: população expressa em milhares de indivíduos. Esta variável pretende captar as diferenças de necessidades entre os municípios que dependem da dimensão populacional.

- $ÁREA_{it}$: superfície em quilómetros quadrados. Espera-se um sinal positivo para o coeficiente associado a esta variável uma vez que os municípios mais extensos necessitam de mais recursos para o desenvolvimento de infra-estruturas.

- $LITORAL_{it}$: variável binária que assume o valor um para os municípios pertencentes a distritos do litoral e zero para os pertencentes a distritos situados no interior de Portugal continental. Uma vez que os distritos do litoral tendem a ser mais ricos e mais

desenvolvidos, espera-se um sinal negativo para o coeficiente estimado associado a esta variável.

- $ÍNDICE_DEPENDÊNCIA_{it-1}$: percentagem da população com menos de 15 anos ou mais de 64 anos de idade, no ano precedente. Espera-se um sinal positivo para o coeficiente estimado associado a esta variável, uma vez que estes grupos populacionais geram uma procura de serviços tipicamente fornecidos ao nível local, como a educação básica e as infra-estruturas para a terceira idade.

- $TAXA_ANALFABETISMO_{it-1}$: taxa de analfabetismo, no ano anterior. Esta variável permite testar se o governo central procura promover a equidade entre municípios. Espera-se, por isso, um sinal positivo para o coeficiente estimado associado a esta variável.

- $\%_POPULAÇÃO_PRIMÁRIO_{it-1}$ e $\%_POPULAÇÃO_TERCIÁRIO_{it-1}$: percentagem da população municipal empregada no sector primário e no sector secundário, respectivamente, no ano anterior. Trata-se de variáveis de controlo que ajudam a captar as disparidades entre os municípios.

- PIB_{it-1} : PIB *per capita* a preços de 1995, do ano anterior. Uma vez que a situação macroeconómica do país afecta directamente as receitas fiscais cobradas pela Administração central, pode constituir uma condicionante dos fundos a transferir para os municípios. Espera-se, por isso, um sinal positivo para o coeficiente estimado associado a esta variável.

⁹ Embora fosse desejável incluir a variável rendimento municipal *per capita*, não existe informação disponível para todo o período. Dados sobre o poder de compra municipal existem apenas para os anos de 1993, 1995, 1997 e 2000.

A dimensão populacional e as últimas cinco variáveis explicativas encontram-se desfasadas de um período, uma vez que a informação estatística é divulgada e considerada pelos decisores de política no âmbito do processo de afectação das transferências também com algum desfasamento temporal.

A tabela 4 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na análise empírica que se segue.

O modelo base utilizado no trabalho empírico é o descrito pela equação (1), em que t representa o ano, i o município, p o número de desfasamentos da

variável dependente incluídos no modelo¹⁰, β e γ os parâmetros a estimar de cada um dos vectores, v_i é o efeito individual de cada município i e ε_{it} o termo de perturbação:

$$\text{TRANSFERÊNCIAS}_{it} = \sum_{j=1}^p \alpha_j \text{TRANSFERÊNCIAS}_{i,t-j} + \text{PUB_CHOICE}_{it}'\beta + \text{NORM}_{i,t}'\gamma + v_i + \varepsilon_{it}$$

$$i = 1 \dots, N; t = 1, \dots, T_i \quad (1)$$

O modelo descrito poderia ser estimado assumindo os efeitos individuais como fixos ou aleatórios. Contudo, o valor desfasado da variável dependente estaria

TABELA 4
Estatísticas descritivas

Variáveis	Nº Obs.	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Transferências:					
Totais	5 868	242,2	169,5	10,3	1 890,5
de Capital	5 868	133,5	102,6	2,2	1 193,8
Correntes	5 860	108,8	76,3	0,0	696,7
Variáveis políticas:					
Ano de eleição autárquica	6 272	0,3	0,5	0	1
Mesmo partido	6 248	0,4	0,5	0	1
Anos no poder	6 234	6,3	4,7	1	25
Ano de eleição legislativa	6 270	0,3	0,5	0	1
Variáveis sócio-económicas:					
População	6 272	34, 2	58, 9	1,8	812,4
Área	6 272	322,2	281,5	8,3	1 720,7
Litoral	6 272	0,5	0,5	0,0	1,0
Índice de dependência	6 270	36,6	4,0	23,2	58,2
Taxa de analfabetismo	6 262	18,7	8,2	3,7	55,0
% População empregada no sector primário	6 262	25,0	17,9	0,2	84,5
% População empregada no sector terciário	6 262	41,2	14,1	9,2	85,6
PIB <i>per capita</i> a preços de 1995	6 272	6 738,2	1 984,6	4 072,2	9 996,7

Fonte: DGAL, INE, OCDE, STAPE e Contas de Gerência Municipais.

Notas: As transferências estão sempre expressas em euros (a preços de 1995) *per capita*.

¹⁰ O número óptimo de desfasamentos é determinado de acordo a respectiva significância estatística e com a ausência de auto-correlação.

correlacionado com o termo de perturbação, ε_{it} , mesmo que este não estivesse serialmente correlacionado, conduzindo a estimativas inconsistentes. Tal ocorre por haver um claro domínio de indivíduos ($N=275$ municípios)¹¹ em relação ao número de períodos ($T=23$ anos) na amostra.

Arellano e Bond (1991) desenvolveram o estimador MGM (Método Generalizado dos Momentos) com o intuito de resolver estes problemas. Definindo a equação (1) nas primeiras diferenças, os efeitos individuais (v_i) são eliminados, tornando-se possível estimar a equação resultante por recurso a variáveis instrumentais:

$$\Delta TRANSFERÊNCIAS_{it} = \Delta \sum_{j=1}^p \alpha_j TRANSFERÊNCIAS_{i,t-j} + \Delta ESCOLHA_{it} \beta + \Delta NORM_{i,t} \gamma + \Delta \varepsilon_{it}$$

$$i = 1 \dots, N; t = 1, \dots, T_i \quad (2)$$

Os instrumentos válidos são os níveis da variável dependente, desfasados dois ou mais períodos; os níveis das variáveis endógenas, desfasados dois ou mais períodos; os níveis das variáveis pré-determinadas, desfasados um ou mais períodos; e os níveis das variáveis exógenas, correntes ou desfasados ou, simplesmente, as primeiras diferenças das variáveis exógenas.

Caso se assuma que as variáveis explicativas não estão correlacionadas com os efeitos individuais, tornam-se disponíveis outras condições de momento. Neste caso, os primeiros desfasamentos destas variáveis servem como instrumentos válidos para as equações em nível. As diferenças desfasadas

da variável dependente podem também constituir instrumentos válidos para as equações em nível. Blundell e Bond (1998) demonstraram que este estimador MGM é preferível ao de Arellano e Bond (1991) nos casos em que a variável dependente e/ou as variáveis independentes são persistentes¹².

6. RESULTADOS EMPÍRICOS

Nesta secção, proceder-se-á à descrição dos resultados da análise empírica. Numa primeira fase, testa-se o modelo usando como variável dependente o montante total de transferências recebido pelos municípios (expresso em termos reais *per capita*) para, posteriormente, se desagregar a série em transferências de capital e correntes (também em termos reais *per capita*). Os resultados obtidos para o primeiro modelo, usando o estimador MGM aumentado para modelos lineares de dados em painel constam da tabela 5. São apresentados os resultados após dois passos, usando desvios-padrão robustos corrigidos para amostras finitas. As estatísticas T são apresentadas entre parêntesis e o nível de significância estatística é assinalado com asteriscos. Os resultados dos testes m1, m2 e de Sargan são referidos no fim da tabela bem como o número de observações e de municípios¹³. Todas as equações foram estimadas utilizando todos os instrumentos disponíveis.

A coluna 1 mostra as estimativas do modelo base que inclui todas as variáveis consideradas na descrição do modelo. Algumas conclusões são imediatamente

¹¹ Ao considerar desfasamentos e primeiras diferenças, as observações para os três municípios criados em 1998 (Odivelas, Trofa e Vizela) são removidas dando origem a um painel de 275 municípios e 20 anos.

¹² Uma vez que as transferências são persistentes, a utilização do estimador MGM aumentado é adequada. O teste das diferenças de Sargan aponta nesse mesmo sentido ao indicar, para os dados em análise, que o estimador MGM aumentado é preferível ao estimador MGM que considera apenas as equações nas primeiras diferenças.

¹³ Veja-se a nota de fim de página 11.

TABELA 5

Resultados da estimação para as transferências totais

	-1	-2
TRANSFERÊNCIAS(-1)	0,60 (15,6)***	0,60 (15,7)***
TRANSFERÊNCIAS(-2)	-0,07 (-2,18)**	-0,07 (-2,16)**
TRANSFERÊNCIAS(-3)	0,11 (3,72)***	0,11 (3,80)***
ELEIÇÕES_AUTÁRQUICAS	12,15 (6,59)***	12,21 (6,61)***
MESMO_PARTIDO	1,06 (0,49)	1,06 (0,49)
ANOS_PODER	0,50 (1,75)*	0,50 (1,76)*
ELEIÇÕES_LEGISLATIVAS	9,49 (5,94)***	9,57 (5,98)***
POPULAÇÃO(-1)	-0,13 (-2,91)***	-0,12 (-2,99)***
ÁREA	-0,04 (-4,26)***	-0,04 (-4,29)***
LITORAL	-17,01 (-2,54)**	-14,29 (-2,30)**
ÍNDICE_DEPENDÊNCIA(-1)	5,89 (6,52)***	5,73 (6,54)***
TAXA_ANALFABETISMO(-1)	4,16 (6,79)***	3,71 (6,51)***
%_POPULAÇÃO_PRIMÁRIO(-1)	-0,38 (-1,78)*	
%_POPULAÇÃO_Terciário(-1)	0,94 (4,72)***	1,09 (5,73)***
PIB(-1)	0,03 (12,6)***	0,03 (12,6)***
m1	-7,54	-7,55
m2	1,16	1,18
Sargan (valor p)	0,165	0,168
Número de observações	4 979	4 979
Número de municípios	275	275

Notas: - Estimações obtidas pelo MGM aumentado para modelos lineares de dados em painel (que combina equações nas primeiras diferenças com equações em nível), usando o *software* econométrico *PcGive 10.2*;

- Resultados a dois passos usando desvios-padrão robustos corrigidos para amostras finitas;

- As estatísticas T estão entre parêntesis. O nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***, 1%; **, 5%; e *, 10%.

- m1 e m2 são testes de correlação serial de 1ª e 2ª ordem às primeiras diferenças dos resíduos, assintoticamente distribuídas por $N(0,1)$ sob a hipótese nula de existir correlação serial.

- Sargan é um teste à validade das restrições de sobre-identificação dos estimadores MGM, assintoticamente χ^2 . O valor p é mencionado.

evidentes. Em primeiro lugar, o nível de significância dos valores desfasados da variável dependente sugerem alguma inércia¹⁴. Em segundo lugar, no que diz respeito aos factores políticos, três das quatro variáveis consideradas revelam-se estatisticamente significativas. Como previsto pela teoria da escolha pública, em particular pela literatura dos ciclos político-económicos¹⁵, as transferências tendem a aumentar durante os anos de eleições. Os resultados sugerem que, mantendo-se tudo o resto constante, as transferências totais *per capita* aumentam 12,15 euros (a preços constantes de 1995), nos anos de eleições autárquicas, um crescimento relativo (comparado com a média amostral) de 5,0%. Este resultado é coerente com a ideia de que os presidentes de câmara exercem pressão de modo a receberem mais fundos nos anos de eleições, com vista à sua aplicação nas campanhas eleitorais e à adopção de medidas populares¹⁶. Nos anos de eleições legislativas, as transferências totais *per capita* também aumentam, em 9,49 euros, um crescimento relativo de 3,9%. Este resultado revela um comportamento oportunístico por parte do governo central, no sentido em que as transferências são utilizadas de modo a conquistar votos e aumentar a probabilidade de reeleição.

Embora com menor significância estatística, as estimativas obtidas também revelam que, quanto mais longo for o período durante o qual o presidente da câmara está em funções, maior tenderá a ser o montante recebido pelo respectivo município. Este resultado pode reflectir a acumulação de experiência sobre o modo de funcionamento do sistema de transferências e, portanto, mais habilidade para

conseguir uma proporção maior dos fundos distribuídos pelo governo central. No entanto, os resultados sugerem que os municípios cujo presidente de câmara pertença ao mesmo partido que o primeiro-ministro não tendem a ser favorecidos em termos de montantes de transferências *per capita* recebidos.

Em terceiro lugar, no respeitante às variáveis de controlo, existe evidência empírica de que as transferências *per capita* diminuem com a dimensão populacional e com a área do município; pelo contrário e como esperado, aumentam com o índice de dependência e com a taxa de analfabetismo. A estimativa obtida para o coeficiente associado à variável binária relativa aos municípios pertencentes a distritos do litoral apresenta sinal negativo, como esperado, e também se revelou estatisticamente significativa. As variáveis que medem a percentagem de população empregada nos sectores primário e terciário são estatisticamente significativas e, surpreendentemente, com sinal negativo, no primeiro caso, e com sinal positivo, no segundo caso. O PIB *per capita*, incluído para captar a situação macroeconómica do país, revelou-se estatisticamente significativo e com uma estimativa associada de sinal positivo, sugerindo que as condições macroeconómicas do país condicionam os montantes transferidos, em cada ano, para os municípios.

Em virtude do elevado grau de correlação entre a população empregada no sector primário e a taxa de analfabetismo, bem como com a percentagem de população empregada no sector terciário (76% e

¹⁴ A escolha do número de desfasamentos a incluir baseou-se na significância estatística dos mesmos e na necessidade de evitar auto-correlação de 2ª ordem nos resíduos. Embora o segundo desfasamento da variável *TRANSFERÊNCIAS* não seja estatisticamente significativo se não for incluído verifica-se auto-correlação de 2ª ordem nos resíduos.

¹⁵ De acordo com os modelos de ciclos económicos oportunísticos racionais, como os desenvolvidos por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), os políticos no poder tendem a tornar a política orçamental mais expansionista antes dos períodos eleitorais, de forma a aumentar as hipóteses de reeleição.

¹⁶ Os resultados empíricos de Veiga e Veiga (2004) fornecem evidência de que os presidentes de câmara portugueses adoptam medidas eleitoralistas que se traduzem em aumentos, em períodos pré-eleitorais, das despesas de investimento em itens muito visíveis pelo eleitorado tais como viadutos, arruamentos e obras complementares e rede viária rural.

-67%, respectivamente), que pode causar problemas de multicolinearidade, optou-se por excluir esta variável da análise. Os resultados apresentados na coluna 2 mostram que os desfasamentos da variável dependente mantêm a significância estatística, assim como as variáveis políticas. Quanto às variáveis de controlo, verificou-se, em geral, um acréscimo, ainda que ligeiro, da sua significância estatística.

A análise empírica prosseguiu através da aplicação do modelo descrito às transferências de capital e correntes reais *per capita*. Os resultados constam da tabela 6. Tal como na tabela anterior, em ambas as especificações, há evidência de persistência das séries e da importância dos factores políticos na afectação das transferências do governo central aos

TABELA 6
Resultados da estimação para as transferências de capital e correntes

	Transferências de capital	Transferências correntes
TRANSFERÊNCIAS(-1)	0,48 (8,53)***	0,95 (10,8)***
ELEIÇÕES_AUTÁRQUICAS	7,89 (5,56)***	1,69 (3,05)***
MESMO_PARTIDO	1,91 (1,08)	0,20 (0,25)
ANOS_PODER	0,27 (1,13)	0,002 (0,04)
ELEIÇÕES_LEGISLATIVAS	6,16 (4,69)***	5,23 (6,47)***
POPULAÇÃO(-1)	-0,06 (-2,60)***	0,02 (-1,44)
ÁREA	-0,03 (-5,09)***	-0,006 (-1,78)*
LITORAL	-6,36 (-1,34)	-2,78 (-1,76)*
ÍNDICE_DEPENDÊNCIA(-1)	3,66 (5,90)***	0,89 (1,68)*
TAXA_ANALFABETISMO(-1)	3,21 (6,54)***	0,66 (2,20)**
%_POPULAÇÃO_Terciário(-1)	0,75 (5,53)***	0,06 (0,62)
PIB(-1)	0,02 (10,4)***	0,005 (2,26)**
m1	-6,47	-2,73
m2	-0,86	0,72
Sargan (valor p)	0,208	0,167
Número de observações	5 730	5 724
Número de municípios	275	275

Notas: - Estimações obtidas pelo MGM aumentado para modelos lineares de dados em painel (que combina equações nas primeiras diferenças com equações em nível), usando o *software* econométrico *PcGive 10.2*;

- Resultados a dois passos usando desvios-padrão robustos corrigidos para amostras finitas;

- As estatísticas T estão entre parêntesis. O nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***, 1%; **, 5%; e *, 10%.

- m1 e m2 são testes de correlação serial de 1ª e 2ª ordem às primeiras diferenças dos resíduos, assintoticamente distribuídas por $N(0,1)$ sob a hipótese nula de existir correlação serial.

- Sargan é um teste à validade das restrições de sobre-identificação dos estimadores MGM, assintoticamente χ^2 . O valor p é mencionado.

municípios. A variável binária associada aos anos de eleições autárquicas revelou-se estatisticamente significativa e com o sinal esperado (positivo). Nos anos de eleições legislativas, quer as transferências de capital, quer as correntes tendem a aumentar, sugerindo que o governo central as usa como instrumento para conquistar votos. Como seria de esperar, dados os resultados obtidos para as transferências totais, a mesma filiação partidária entre os governos local e central não parece favorecer o montante de transferências de capital e correntes para o município. No respeitante ao número de anos em que o presidente da câmara está em funções, os resultados indicam que, embora afecte de forma positiva o montante de transferências total, não condiciona especificamente as transferências de capital nem as transferências correntes. Em geral, as variáveis de controlo apresentam o mesmo sinal que exibiam na tabela anterior, mas o nível de significância estatística a elas associado é agora mais reduzido, em particular, na estimação das transferências correntes.

7. CONCLUSÕES

Recorrendo a uma amostra de dados detalhada, nunca antes explorada, e contemplando todos os municípios do continente português para o período entre 1979 e 2001, investigaram-se as determinantes do sistema de afectação das transferências intergovernamentais. Os resultados obtidos apresentam uma forte evidência de que os factores políticos exercem um papel importante neste processo. Nos anos de eleições autárquicas e legislativas, os montantes transferidos para os municípios tendem a aumentar, o que pode reflectir um comportamento oportunístico por parte dos políticos no poder, no sentido de aumentar a sua probabilidade de reeleição. Do mesmo modo, quanto mais tempo o autarca estiver em funções maior tende a ser o montante transferido para o seu município.

Pelo contrário, os municípios cujo presidente da câmara pertença ao partido do primeiro-ministro não parecem ser favorecidos no processo de afectação das transferências.

Os resultados também revelam que as transferências totais *per capita* transferidas para cada município são influenciadas por factores sociais, económicos e demográficos, como sugerido pela abordagem normativa das transferências intergovernamentais. O índice de dependência, a taxa de analfabetismo e a percentagem de população empregada no sector terciário afectam de forma positiva o montante de transferências recebido, enquanto a dimensão populacional e a área exercem um impacto negativo. Os resultados obtidos sugerem também que o montante transferido para os municípios, em cada ano, é condicionado pela situação macroeconómica do país.

A importância dos factores políticos no sistema de afectação das transferências e as distorções que podem causar têm implicações de política económica. Em primeiro lugar, um processo de afectação baseado em fórmulas tornará o montante de fundos transferidos para os municípios menos dependente do ciclo político. Em segundo lugar, o resultado de que quanto mais tempo o presidente da câmara estiver em funções maior é o montante recebido perderá importância caso venham a ser introduzidos em Portugal limites ao número de mandatos dos políticos locais.

Embora preliminares, os resultados obtidos são bastante robustos. Em termos de investigação futura, pretende-se reforçar a desagregação dos dados relativos às transferências e aumentar o número de variáveis sócio-económicas e demográficas caracterizadoras dos municípios.

BIBLIOGRAFIA

- Alperovich, Gershon (1984), "The Economics of Choice in the Allocation of Intergovernmental Grants to Local Authorities", *Public Choice*, Vol. 44, pp. 285-296.
- Arellano, M. e Bond, S. (1991), "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence e an Application to Employment Equations", *The Review of Economic Studies*, Vol. 58, pp. 277-297.
- Blundell, R. e Bond, S. (1998), "Initial Conditions e Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models", *Journal of Econometrics*, Vol. 87, pp. 115-143.
- Bungey, Mel; Grossman, Philip e Kenyon, Peter (1991), "Explaining Intergovernmental Grants: Australian Evidence", *Applied Economics*, Vol. 23, pp. 659-668.
- Cohn, Elchanan e Costa, José (1986), "Equity e Efficiency Effects of Intergovernmental Aid: the case of Portugal", *Public Finance*, Vol. 41(1), pp. 42-62.
- Costa, José da Silva e Osório, Joaquim Marques (1999), "Efficiency effects of intergovernmental aid", *Emprego e Desenvolvimento Regional - Actas do V Encontro Nacional da APDR*, 1, Coimbra.
- Costa, José da Silva e Silva, Mário Rui (2000), "Transferências intergovernamentais, esforço fiscal e gestão camarária", *Economia Pública Regional e Local - Actas do 1º Encontro Ibérico APDR - AECR*, Coimbra.
- Feld, Lars P. e Schaltegger, Ch. A. (2002), *Voters as hard budget constraints: On the determination of intergovernmental grants*, mimeo, Philipps-University of Marburg.
- Gist, John R. e Hill, R. Carter (1981), "The Economics of Choice in the Allocation of Federal Grants: An Empirical Test", *Public Choice*, Vol. 36, pp. 36-73.
- Gist, John R. e Hill, R. Carter (1984), "Political e Economic Influences on Bureaucratic Allocation of Federal Funds: The Cast of Urban Development Action Grants", *The Journal of Urban Economics*, Vol. 16, pp. 158-172.
- Gramlich, Edward M. (1977), "Intergovernmental Grants: A review of the Empirical Literature", in Wallace E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Chapter 12, Lexington, MA, D.C. Heath and Company, pp. 219-39.
- Grossman, Philip J. (1994), "A Political Theory of Intergovernmental Grants", *Public Choice*, Vol. 78, pp. 295-303.
- Johansson, Eva (2003), "Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, pp. 883-914.
- Lowry, Robert C. e Potoski, Matthew (2004), "Organized Interests e the Politics of Federal Discretionary Grants", *The Journal of Politics*, Vol. 66(2), pp. 513-533.
- Melo, João Paulo Barbosa de (2000), "Novas regras nas finanças locais: quem ganha?", *Economia Pública Regional e Local - Actas do 1º Encontro Ibérico APDR - AECR*, Coimbra.
- Musgrave, R. (1961), "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", in *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, New York, Princeton, Princeton University Press, pp. 97-122.
- Niskanen, William A. (1975), "Bureaucrats e Politicians", *Journal of Law e Economics*, Vol. XVIII (3), pp. 617-643.
- Osório, Joaquim Manuel Marques (1998), *Equidade e Eficiência da Redistribuição Financeira pelas Autarquias Locais*, Tese de Mestrado, Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Abril.
- Pereira, Paulo. T. C. (1996), "A Político-Economic Approach to Intergovernmental Lump-Sum Grants", *Public Choice*, Vol. 88, pp. 185-201.
- Pereira, Paulo Trigo e Silva, João Andrade (1999), "Um novo modelo de perequação financeira municipal - Fundo de Equilíbrio Financeiro", *Emprego e Desenvolvimento Regional - Actas do V Encontro Nacional da APDR*, 1, Coimbra.
- Porto, Alberto e Sanguinetti, Pablo (2001), "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", *Economics & Politics*, Vol. 13(3), pp. 237-256.
- Rogoff, K. (1990), "Equilibrium political budget cycles", *American Economic Review*, Vol. 80, pp. 21-36.
- Rogoff, K. e Sibert, A. (1988), "Elections e macroeconomic policy cycles", *Review of Economics Studies*, Vol. 55, pp. 1-16.
- Veiga, Linda e Veiga, Francisco (2004), "Political Business Cycles at the Municipal Level", *NIPE-Working Paper*, 4/2004.
- Worthington, Andrew C. e Dollery, Brian E. (1998), "The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia", *Public Choice*, Vol. 94(3-4), pp. 299-315.