

O CICLO ESTRATÉGICO DE ENDIVIDAMENTO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

**EL CICLO ESTRATÉGICO DEL ENDEUDAMIENTO EN LOS AYUNTAMIENTOS
PORTUGUESES**

Nuno Adriano Baptista Ribeiro¹

Professor Adjunto da Escola Superior de Tecnologia e de Gestão
Instituto Politécnico de Bragança

Susana Jorge¹

Professora Auxiliar da Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

¹ NEAPP – Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, Universidade do Minho

Área temática: F) Sector Público

Palavras-chave: Ciclos político-económicos, Ciclos estratégicos de
endividamento, Endividamento municipal, Administração Local.

EL CICLO ESTRATÉGICO DEL ENDEUDAMIENTO EN LOS AYUNTAMIENTOS PORTUGUESES

Resumen

El objetivo de esta investigación es comprobar la existencia de ciclos estratégicos del endeudamiento en los ayuntamientos portugueses en el periodo comprendido entre 2004 y 2009. Se utilizara como variable principal del estudio el endeudamiento líquido *per capita*. Para la validación da la hipótesis de la existencia de ciclos estratégicos del endeudamiento se utilizara el teste no-paramétrico *Wilcoxon* para muestras emparejadas, tiendo en consideración que la variable dependiente (endeudamiento líquido *per capita*) no presenta una distribución normal en las poblaciones comparadas, no se cumpliendo la suposición básica para la utilización del teste paramétrico *t-Student*. Los resultados preliminares permiten concluir que existe un ciclo estratégico del endeudamiento en los ayuntamientos portugueses. Así, verifica-se la evidencia estadística significativa de que el endeudamiento líquido *per capita* es mas elevado en el año electoral. Constata-se también que no existe evidencia de que el endeudamiento aumenta en los años preelectorales, en el contrario disminuí.

El objetivo de esta investigación es comprobar la existencia de ciclos estratégicos del endeudamiento en los ayuntamientos portugueses en el periodo comprendido entre 2004 y 2009. Se utilizara como variable principal del estudio el endeudamiento líquido *per capita*. Para la validación da la hipótesis de la existencia de ciclos estratégicos del endeudamiento se utilizara el teste no-paramétrico *Wilcoxon* para muestras emparejadas. Los resultados permiten concluir que existe un ciclo estratégico del endeudamiento en los ayuntamientos portugueses. Así, verifica-se la evidencia estadística significativa de que el endeudamiento líquido *per capita* es mas elevado en el año electoral. Constata-se también que no existe evidencia de que el endeudamiento aumenta en los años preelectorales, en el contrario disminuí.

O CICLO ESTRATÉGICO DE ENDIVIDAMENTO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Resumo

O objetivo desta investigação é o de verificar a existência de ciclos estratégicos de endividamento nos municípios portugueses, durante o período de 2004 a 2009. A variável principal do estudo será o endividamento líquido *per capita*. Para validar a hipótese da existência de ciclos estratégicos de endividamento, utilizar-se-á o teste não paramétrico Wilcoxon para amostras emparelhadas. Os resultados permitem concluir que existe um ciclo estratégico de endividamento nos municípios portugueses. Assim, verifica-se evidência estatística significativa de que o endividamento líquido *per capita* é mais elevado no ano das eleições. Constata-se também que não existe evidência de que o endividamento aumenta nos anos pré-eleitorais, pelo contrário até diminui.

1. INTRODUÇÃO

O estudo dos ciclos político-económicos enquadra-se no âmbito da teoria da escolha pública, e surgiu na década dos 1970s e após Downs (1957) ter posto em causa a teoria de que os políticos tomam as suas decisões com o único objetivo de maximizar o bem-estar social (*welfare economics*) dos cidadãos. Neste sentido, defendia que a sua atuação terá também como objetivo a satisfação dos seus interesses e desejos individuais.

Nas últimas décadas, e considerando a ideia anterior, a literatura internacional tem abordado os ciclos político-económicos, tendo por base modelos de comportamento oportunista, bem como relacionados com ideologia partidária dos políticos.

No âmbito dos ciclos político-orçamentais, surgiu também uma corrente de investigação que relacionou o estudo do endividamento com os ciclos políticos. Esta linha de investigação, introduzida por Persson & Svensson (1989), num estudo aplicado ao Governo Central, é normalmente designada por ciclos estratégicos de endividamento. Segundo Persson & Svensson (1989), Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b) e Ashworth, *et al.* (2005), a ideia base dos principais modelos é a de que os políticos no governo tentam criar limitações, através do recurso ao endividamento, aos futuros governos. Os mesmos autores acrescentam que o volume de endividamento será tanto maior quanto maior for a diferença ideológica em relação à composição das despesas públicas. Pettersson-Lidbom (2001) acrescenta que o volume de endividamento depende também da probabilidade de reeleição. Neste sentido, a previsão, por parte do governo de que poderá perder as eleições, poderá levá-lo a utilizar estrategicamente o endividamento para limitar o mandato do seu sucessor.

Tendo por base a teoria da escolha pública bem como a corrente de estudo dos ciclos estratégicos de endividamento, pretendemos, no presente estudo, verificar a existência de ciclos estratégicos de endividamento nos municípios portugueses, durante o período de 2004 a 2009. Mais especificamente estudar-se-á a relação da evolução do endividamento líquido com os períodos eleitorais. Neste sentido, tendo em consideração os pressupostos da teoria da escolha pública, espera-se que os governantes possam tomar decisões, em relação ao endividamento, em função dos já designados ciclos político-económicos.

A variável principal, alvo deste estudo, será o endividamento líquido *per capita*. A forma de cálculo deste indicador basear-se-á no estabelecido nas regulamentações em vigor para a jurisdição em causa, designadamente no Sistema Europeu de Contas

Nacionais e Regionais (SEC95) bem como no n.º 1 do Art.º 36º da atual Lei das Finanças Locais (LFL) portuguesa.

Para a validação da hipótese da existência dos ciclos estratégicos de endividamento, utilizaremos, com os devidos ajustamentos, a metodologia apresentada por Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b), que por sua vez já foi adaptada de Baber & Sen (1986), e por Ashworth *et al.* (2005). Será utilizado o teste não-paramétrico *Wilcoxon* para amostras emparelhadas.

Os resultados permitem concluir que existe um ciclo estratégico de endividamento nos municípios portugueses. Constata-se também que não existe evidência de que o endividamento aumente nos anos pré-eleitorais. Após as eleições verifica-se um ajustamento, que parece permitir compensar o aumento verificado anteriormente.

2. TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

O principal desenvolvimento da teoria da escolha pública ocorreu no último terço do século XX, sendo de destacar as obras de Buchanan & Tullock (1962) e Ostrom (1971). Segundo Pereira (1997), o seu objetivo principal é o de estudar grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional.

Mueller (1976) refere que esta teoria estuda o processo relacionado com a tomada de decisões em contextos políticos, utilizando premissas teóricas e metodológicas provenientes das ciências económicas. Neste contexto, Musgrave & Musgrave (1989) acrescentam que a competência política permite, aos políticos, atuar de acordo com os interesses dos eleitores, tal como a competência económica se baseia nas preferências dos consumidores para definir a sua oferta.

Os postulados básicos associados à escolha pública consideram, tal como na teoria económica, o indivíduo com um ser egoísta, racional e que maximiza a utilidade (Mueller, 1976). Com base nesta ideia, Musgrave & Musgrave (1989) referem que os políticos tentam maximizar os votos de forma a conseguirem chegar ao poder e manter-se nele. Já os eleitores votam nos políticos que entendem melhor representar os seus interesses.

O processo político democrático poderá, segundo Pereira (1997), ser analisado como um mercado competitivo, onde os políticos, cidadãos, funcionários públicos, de entre outros, têm fundamentalmente motivações egocêntricas.

Assim, tendo por base as ideias atrás expostas, constata-se que a análise do processo político, elaborada no âmbito da teoria da escolha pública, segue os mesmos princípios que a teoria da agência (A. Ferreira, 2011). Nestes termos, o político será o agente e o principal serão os cidadãos/eleitores, partidos da oposição, credores, órgãos de controlo, organizações não governamentais, de entre outros. Para Zimmerman (1977), a delegação de autoridade, pelos cidadãos aos políticos, poderá criar um problema de agência, sendo expectável que nem sempre o agente (político) atue no melhor interesse do principal (cidadãos, eleitores, etc.).

Para (A. Ferreira, 2011) uma consequência da abordagem positiva da teoria da escolha pública é a de que o político tem motivações para manipular as políticas económicas em proveito próprio, na tentativa de maximização dos votos. Considerando que através da despesa pública se podem ganhar votos e como com aumentos visíveis de tributação geralmente se podem perder votos, há uma tendência para que, em regimes democráticos se criem orçamentos deficitários. Por outro lado, os governos envolvem-se em ciclos político-económicos, caracterizados pelo aumento da despesa pública/endividamento no período pré-eleitoral, seguido por tensões inflacionistas e políticas restritivas no período pós-eleitoral (Pereira, 1997). Tendo por base este tipo de atuação, surge a possibilidade da existência de ciclos económicos condicionados pelos períodos eleitorais.

2.1. Os ciclos político-orçamentais

A literatura internacional não utiliza uma designação uniforme dos ciclos políticos, quando estes se referem à Administração Local (AL). Neste sentido é normal encontrarmos autores que os designam de ciclos político-económicos e outros de ciclos político-orçamentais, mesmo estando a abordar a mesma temática. Não será despropositada a utilização das duas designações, sendo porém, tal como considera Rogoff (1990), a designação de ciclos político-orçamentais a mais apropriada, dado que a aplicação de testes empíricos, se centra fundamentalmente em instrumentos de política orçamental.

Os estudos dos ciclos políticos, aplicados ao Governo Central, abordam fundamentalmente variáveis macroeconómicas (Baleiras & Costa, 2004; Veiga & Veiga, 2007 e Vila i Vila, 2010). No entanto, torna-se cada vez mais pertinente estudar a AL, bem como aspetos relacionados com a respetiva política orçamental. Rogoff (1990), Pettersson-Lidbom (2001) e Goeminne & Smolders (2008) referiram que seria importante estudar variáveis da AL (e.g. impostos, transferências e despesas), realçando o facto de existir a possibilidade de obtenção de um maior número de

observações do que em análises conjuntas. Rogoff (1990) realçou ainda o facto de, a aplicação de testes empíricos à possibilidade de existência de ciclos eleitorais, dever centrar-se nos instrumentos de política orçamental, dada a maior facilidade dos governantes em influenciar os mesmos, comparando com os agregados macroeconómicos. Esta ideia também foi corroborada por Blais & Nadeau (1992) que, como veremos, enveredou por investigar nesta área.

Após a ideia apresentada por Rogoff (1990) foram surgindo vários estudos empíricos a nível internacional, aplicados à AL.

Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b) enunciam algumas vantagens e inconvenientes relacionados com o estudo dos ciclos políticos-orçamentais na AL. No que se refere aos inconvenientes, evidenciam fundamentalmente a menor possibilidade de obtenção de recursos e a forma como são executadas as despesas, o que poderá originar ciclos menos perceptíveis. Como vantagens, referem a possibilidade de obtenção de um maior número de observações, facto que permitirá validar, com maior rigor, os modelos econométricos (Blais & Nadeau, 1992). O período constante de realização das eleições é também uma vantagem, dado que pode evitar problemas de homogeneidade (Martins, 2002 e Ashworth *et al.*, 2005). Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b) acrescentam ainda que, a forma como a AL obtém receitas está menos dependente da conjuntura económica, o que faz com que esteja menos dependente de fatores económicos externos, que podem influenciar os resultados.

Para Serralde Miguez (2000) os comportamentos, no âmbito dos ciclos político-orçamentais, podem ser enquadrados nas seguintes hipóteses:

- 1) Existência de um comportamento oportunista, centrado na sinalização da competência dos governos, e considerando a assimetria de informação no período pré-eleitoral. Este facto traduz-se num aumento das despesas e/ou redução dos impostos de forma agregada. Verifica-se também um agravamento das despesas que sejam melhor percecionadas pelos eleitores em detrimento, por exemplo, de investimentos.
- 2) Existência de um comportamento oportunista, justificado pela consideração explícita do esquecimento/recorção, o que afeta inclusive os eleitores racionais. Neste sentido, os governos provocam um ciclo político-orçamental contínuo, onde as despesas aumentam progressivamente até ao ano de eleições, diminuindo depois.

- 3) Existência de um comportamento oportunista, onde os políticos no poder, se preocupam como o seu bem-estar, não apenas no caso de vitória mas também de derrota eleitoral. As despesas pré-eleitorais são maiores que as pós-eleitorais, sendo a diferença tanto maior quanto menor for a possibilidade de reeleição. Quando os governos decidem não se recandidatar, a diferença é ainda maior.
- 4) Existência de um comportamento ideológico-político, baseado na diferença da estrutura das despesas, que são efetuadas tendo por base a expectativa dos eleitores. Os partidos de esquerda centram as suas despesas mais ao nível social, enquanto que os de direita dirigem as mesmas para o âmbito económico-productivo, infraestruturas e defesa.

No âmbito das ideias anteriormente apresentadas foram surgindo diversos estudos que consideram diferentes hipóteses. Por exemplo, Rosenberg (1992) considera que o ciclo político-orçamental estará associado à preocupação do político no poder, em relação ao seu bem-estar, não apenas no caso de vitória, mas também de derrota eleitoral. Este comportamento racional faz com que, ao sentir a possibilidade de uma derrota eleitoral, adapte as suas expectativas e comportamentos, aumentando as despesas, de forma a garantir um rendimento alternativo no setor privado ou noutra área do setor público.

O estudo do comportamento oportunista dos políticos, associado ao comportamento das despesas e receitas, em função do período eleitoral, passou também a fazer parte das investigações de vários autores, como sejam Blais & Nadeau (1992), Bhattacharyya & Wassmer (1995), Bradford (1998), Serralde Miguez (2000), Pettersson-Lidbom (2003), Eslava (2005), Coelho *et al.* (2006), Tellier (2006), Veiga & Veiga (2005, 2007), Aidt *et al.* (2009) e Sakurai & Menezes-Filho (2010).

2.2. Os ciclos estratégicos de endividamento

No âmbito dos ciclos político-orçamentais, surgiu também uma corrente de investigação que relacionou o estudo do endividamento com os ciclos políticos. Esta linha de investigação, introduzida por Persson & Svensson (1989), num estudo aplicado ao Governo Central, é normalmente designada por ciclos estratégicos de endividamento. Segundo Persson & Svensson (1989), Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b) e Ashworth, *et al.* (2005), a ideia base dos principais modelos é a de que os políticos no governo tentam criar limitações, através do recurso ao endividamento, aos futuros governos. Os mesmos autores acrescentam que o volume

de endividamento será tanto maior quanto maior for a diferença ideológica em relação à composição das despesas públicas. Pettersson-Lidbom (2001) acrescenta que o volume de endividamento depende também da probabilidade de reeleição. Neste sentido, a previsão, por parte do governo de que poderá perder as eleições, poderá levá-lo a utilizar estrategicamente o endividamento para limitar o mandato do seu sucessor.

Segundo Oates (1989), o endividamento poderá também ser utilizado como instrumento de ilusão fiscal.

Após o trabalho de Persson & Svensson (1989), a presente corrente de investigação desenvolveu-se bastante, nomeadamente com os trabalhos de Alesina & Tabellini (1990), Aghion & Bolton (1990), Milesi-Ferreti (1995), Martimort (2001), Sutter (2003), de entre outros.

O estudo dos ciclos estratégicos de endividamento surgiu também em investigações aplicadas aos Governos Locais, tendo sido precursor o trabalho de Pettersson-Lidbom (2001). A investigação deste autor parte do princípio de que se o governante conseguir perceber antecipadamente que irá perder as próximas eleições, poderá utilizar o endividamento de forma estratégica, com o sentido de tentar influenciar as medidas políticas do seu sucessor.

Após o trabalho de Pettersson-Lidbom (2001) vários outros surgiram, não existindo estudos comparativos de vários países. Neste sentido, em relação ao âmbito geográfico, os diferentes estudos centram a sua análise num único país. Como exemplos temos os municípios belgas da região da Flandres (Ashworth *et al.*, 2005 e Geys, 2007) da Suécia (Pettersson-Lidbom, 2001), da Noruega (Borge, 2005), da Espanha (Escudero Fernández & Prior Jiménez, 2002b; Sánchez Mier, 2011 e Vila i Vila, 2010), da Bélgica (Goeminne & Smolders, 2008), do Chile (Letelier, 2011) e Israel (Brender, 2003).

A análise do ciclo estratégico de endividamento está, em muitos estudos, relacionada com os partidos políticos e com a fortaleza política dos governos (Benito *et al.* 2010). Neste enquadramento, Pettersson-Lidbom (2001) valida a hipótese da existência de ciclos estratégicos de endividamento. As conclusões principais são as de que os governos de direita aumentam o endividamento, enquanto estão no poder, quando têm a perceção de que vão perder as eleições¹. Pelo contrário, os governos de esquerda

1 Utiliza o resultado da eleição ex-post como uma variável *proxy* para estimar a probabilidade de derrota eleitoral.

reduzem o endividamento quando têm a percepção de que irão perder as eleições. A sua diminuição será tanto maior quanto maior for a probabilidade de derrota.

Também Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b) constataam que o endividamento é mais utilizado nos anos pré-eleitorais, verificando-se, nos anos seguintes (eleitoral e pós-eleitoral), um ajustamento do mesmo. Este ajustamento permitirá aos governos dispor de margem para voltar a aumentar o endividamento aquando da proximidade do ato eleitoral seguinte. Outra conclusão é a de que os ciclos político-orçamentais originam um aumento dos níveis de endividamento acumulado, dado que os ajustamentos no ano eleitoral e pós-eleitoral não compensam o aumento verificado no ano pré-eleitoral.

Ashworth *et al.* (2005) introduziram uma particularidade nestes estudos, pois analisaram o endividamento de curto e de longo prazo. Concluíram que, de forma mais significativa em relação ao endividamento de curto prazo, existe um ciclo estratégico de endividamento e que a fragmentação do governo também interfere no mesmo. Num estudo onde a amostra foi, no essencial, a mesma, Geys (2007) chega às mesmas conclusões, mas em relação ao endividamento de longo prazo.

Pelo contrário, Vila i Vila (2010) não validam a hipótese, pelo que constataam que, em especial, o endividamento diminui com o aproximar das eleições. Ao observarem que o facto de o governo estar em minoria não dificulta o acesso ao endividamento, apresentam uma explicação para justificar os resultados. Assim, consideram que o endividamento não será um bom “cartão de visita” para apresentação nas eleições, pelo que os orçamentos municipais dos anos eleitorais tentam minimizá-lo.

Também Sánchez Mier (2011) não validou a hipótese da existência de um ciclo estratégico de endividamento nos municípios espanhóis. No entanto, tal como Vila i Vila (2010), constata que existe uma tendência de redução do endividamento nos períodos eleitorais, que se altera posteriormente.

Num trabalho que não tinha como objetivo principal o estudo do ciclo estratégico de endividamento, mas os seus determinantes, Letelier (2011) concluiu que uma maior fragmentação de partidos no governo, bem como a aproximação dos períodos eleitorais, originam maiores níveis de endividamento.

Quadro 1 - Estudos empíricos sobre o ciclo estratégico de endividamento

Estudo	Metodologia	Amostra	Conclusões
Bai e Goshima (2007)	Análise de regressão	Empresas japonesas	O ciclo de endividamento é influenciado por fatores como o tamanho da empresa e a indústria.
Bai e Goshima (2008)	Análise de regressão	Empresas japonesas	O ciclo de endividamento é influenciado por fatores como o tamanho da empresa e a indústria.
Bai e Goshima (2009)	Análise de regressão	Empresas japonesas	O ciclo de endividamento é influenciado por fatores como o tamanho da empresa e a indústria.
Bai e Goshima (2010)	Análise de regressão	Empresas japonesas	O ciclo de endividamento é influenciado por fatores como o tamanho da empresa e a indústria.
Bai e Goshima (2011)	Análise de regressão	Empresas japonesas	O ciclo de endividamento é influenciado por fatores como o tamanho da empresa e a indústria.
Bai e Goshima (2012)	Análise de regressão	Empresas japonesas	O ciclo de endividamento é influenciado por fatores como o tamanho da empresa e a indústria.
Bai e Goshima (2013)	Análise de regressão	Empresas japonesas	O ciclo de endividamento é influenciado por fatores como o tamanho da empresa e a indústria.

Subsequentemente, podemos concluir que, na maioria dos estudos, os autores conseguem validar a existência de ciclos estratégicos de endividamento na AL de vários países. De realçar ainda que várias outras investigações (Borge, 2005; Brender, 2003; Goeminne & Smolders, 2008) são enquadrados nesta linha, sendo que utilizam outros instrumentos de análise, tais como, o défice, política fiscal, desempenho fiscal, de entre outros.

No Quadro 1apresenta-se um resumo de alguns estudos, evidenciando, para além dos resultados, a amostra, o período de análise e os principais objetivos.

3. CICLO ESTRATÉGICO DE ENDIVIDAMENTO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

3.1. Objetivo, hipótese e variável

Enquadrado no âmbito da teoria da escolha pública, o presente estudo tem como objetivo verificar a existência de ciclos político-orçamentais nos municípios portugueses, especificamente quanto ao comportamento do endividamento líquido *per capita*. Desta forma, tentaremos validar, tal como Pettersson-Lidbom (2001), Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b), Ashworth *et al.* (2005), Geys (2007), Goeminne & Smolders (2008), Vila i Vila (2010), F.Ferreira (2011) e Sánchez Mier (2011), a hipótese da existência de ciclos estratégicos de endividamento. Para este efeito, define-se a seguinte hipótese:

H₁: *O endividamento dos municípios será maior nos anos das eleições.*

Como referido, vários estudos sobre os ciclos estratégicos de endividamento (Escudero Fernández & Prior Jiménez, 2002b; Fernández Llera *et al.*, 2004; Sánchez Mier, 2011; Vallés Giménez, 2002; F.Ferreira, 2011 e Vila i Vila, 2010) analisam, no fundamental, se no ano pré-eleitoral e eleitoral se verifica um aumento do nível de endividamento. No entanto, a circunstância particular de os dois atos eleitorais para os municípios portugueses (2005 e 2009), compreendidos no período em análise, se realizarem no mês de outubro, poderá originar um aumento no endividamento apenas nesse ano. De referir também que houve alguns casos de eleições em anos diferentes dos que apresentamos². No entanto, são de tal forma pouco significativos que não os relevamos.

A variável de estudo será o endividamento líquido *per capita*. A forma de cálculo deste indicador baseou-se no estabelecido nas regulamentações em vigor para a jurisdição

de Portugal Continental, Açores e Madeira.

² Por exemplo no município de Lisboa realizaram-se eleições extraordinárias no ano de 2007.

ENDLIQpc3; dos anos que antecedem os pré-eleitorais (2007), tendo sido obtida ENDLIQpc2; e finalmente, dos primeiros anos do ciclo quadrienal, que será o ano pós-eleitoral do ciclo anterior, obtendo-se ENDLIQpc1.

- Cálculo da média do endividamento líquido *per capita*, para o período de 2004 a 2009, e para cada município, obtendo-se ENDLIQpcM;
- Comparação de cada uma das variáveis (ENDLIQpc4, ENDLIQpc3, ENDLIQpc2 e ENDLIQpc1) com a média total (ENDLIQpcM), de forma a constatar se existem diferenças significativas.

Esta investigação enquadra-se metodologicamente na teoria positivista quantitativa. Desta forma, tentaremos validar a hipótese H_1 através da experimentação (Blaikie, 2000; Carqueja, 2007; Ferreira & Sarmento, 2009). Este enquadramento também poderá ser justificado devido à necessidade de recurso a instrumentos de análise estatística, para comprovar e validar a hipótese (Pardal & Correia, 1995).

Deste modo, para validar a hipótese da existência de um maior nível de endividamento no ano eleitoral, será utilizado o teste não-paramétrico *Wilcoxon* para amostras emparelhadas, pois constata-se que a variável em estudo (conforme Apêndice I) não apresenta uma distribuição normal nas populações comparadas, pelo que não se cumpre o pressuposto básico para a utilização do teste paramétrico *t-Student*.

3.3. Resultados

Iniciamos a apresentação dos resultados para todo o período (2004-2009). Constata-se, pela análise do Quadro 2, que se rejeita a hipótese da igualdade das médias para todas as variáveis, pelo que pode afirmar-se que existem diferenças significativas ($p\text{ value} < 0,05$) entre a média do endividamento líquido *per capita* dos anos eleitorais (ENDLIQpc4), pré-eleitorais (ENDLIQpc3), dos que antecedem os pré-eleitorais (ENDLIQpc2) e dos primeiros do ciclo (ENDLIQpc1) e a média total de todo o período (ENDLIQpcM).

Quadro 2-Teste *Wilcoxon* - Ciclo estratégico de endividamento (2004-2009)

	<i>N</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio Padrão</i>	<i>Z</i>	<i>sig.</i>
ENDLIQpc4	308	723,124	666,836	-12,863 ^a	,000
ENDLIQpc3	308	593,867	597,358	-10,650 ^b	,000
ENDLIQpc2	308	617,068	685,774	-4,140 ^b	,000
ENDLIQpc1	308	625,568	600,822	-1,721 ^b	,085
ENDLIQpcM	308	646,103	622,904		

a. Based on negative ranks.

b. Based on positive ranks.

Como se pode observar, os resultados permitem validar a hipótese H_1 , pois constata-se que a média do endividamento líquido *per capita* nos anos eleitorais (ENDLIQpc4) é superior à média total de todo o período (ENDLIQpcM). Estes resultados permitem-nos corroborar os obtidos por Pettersson-Lidbom (2001), Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b), Fernández Llera *et al.* (2003), Ashworth *et al.* (2005), Geys (2007), Agundez Alvarez & Baza Román (2008), Zafra Gómez *et al.*(2009), F. Ferreira (2011) e Letelier (2011).

Constata-se, desta forma, que existe um ciclo estratégico de endividamento, pois o ENDLIQpc4 é superior ao ENDLIQpcM. Verifica-se posteriormente um ajustamento ao longo do mesmo. Isto é, as diferenças entre ENDLIQpc1, ENDLIQpc2 e ENDLIQpc3 e o ENDLIQpcM vão diminuindo à medida que se aproxima o ano das eleições, o que pode indiciar uma correção para posterior aumento.

Apresentada que está a análise de todo o período (2004-2009), far-se-á de seguida, tendo por base a mesma metodologia, o estudo do único ciclo eleitoral completo (2006-2009).

Quadro 3 - Teste *Wilcoxon* - Ciclo estratégico de endividamento (2006-2009)

	<i>N</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio Padrão</i>	<i>Z</i>	<i>sig.</i>
ENDLIQpc2006	308	625,568	600,822	-4,767 ^a	,000
ENDLIQpc2007	308	617,068	685,774	-9,850 ^a	,000
ENDLIQpc2008	308	669,804	725,375	-2,073 ^a	,038
ENDLIQpc2009	308	814,188	791,823	-10,786 ^b	,000
ENDLIQpcM2006-2009	308	681,658	673,458		

a. Based on negative ranks.

b. Based on positive ranks.

Pelos valores apresentados no Quadro 3, verifica-se que, tal como para o período de 2004-2009, se rejeita a hipótese da igualdade das médias para todas as diferenças, pelo que existem diferenças significativas ($p \text{ value} < 0,05$) entre as médias para os vários anos e a média total do período (ENDLIQpcM2006-2009).

É também possível validar a hipótese de que nos anos eleitorais (neste caso 2009) se verifica um aumento do endividamento líquido *per capita*, o que permite reiterar que existe um ciclo estratégico de endividamento.

4. CONCLUSÕES

A presente investigação teve como objetivo principal verificar a existência de ciclos estratégicos de endividamento nos municípios portugueses.

Em consonância com a teoria da escolha pública, os resultados permitiram-nos validar a hipótese da existência de ciclos estratégicos de endividamento nos municípios portugueses. Esta conclusão advém do facto de termos obtido evidência estatística significativa de que, no ano de eleições, se verifica um aumento do endividamento, quando comparado com a média dos restantes anos pertencentes ao ciclo eleitoral. Não obtivemos evidência de que o endividamento aumente nos anos pré-eleitorais, pelo contrário até diminui. Esta situação pode ter sido originada pelo facto dos dois atos eleitorais terem sido realizadas no mês de outubro. Após as eleições verifica-se um ajustamento, que parece permitir compensar o aumento verificado anteriormente para que exista uma margem suficiente para proceder a um novo aumento no próximo ano de eleições (Escudero Fernández & Prior Jiménez, 2002a).

Com estes resultados contribuímos para um enriquecimento da literatura relacionada com o estudo dos ciclos políticos na AL portuguesa. Marta (2000), Baleiras & Costa (2004), Veiga & Veiga (2005, 2007), Coelho *et al.* (2006) e Aidt *et al.* (2009) validaram, de uma forma global, a existência de ciclos político-orçamentais (mais relacionados com a despesa e receita), pelo que poderemos corroborar os seus resultados, neste caso específico em relação à existência de ciclos estratégico de endividamento municipal.

Existiam já evidências científicas que comprovaram a existência de ciclos político-económicos nos municípios portugueses, mais concretamente em relação ao comportamento das despesas e receitas. O nosso estudo permitiu também responder afirmativamente à questão sobre a existência de ciclos estratégicos de endividamento

nos municípios, tal como já tinha sido observado por F. Ferreira (2011). Nestas circunstâncias, validámos empiricamente, que o endividamento líquido dos municípios apresenta valores maiores no ano de eleições, possivelmente devido a uma maior propensão para realizar despesas, sem aumentar impostos, originada pela tentativa de maximizar as expectativas de reeleição.

Para tentar evitar estes ciclos EscuderoFernández & Prior Jiménez (2002a) enquadram a possibilidade de alargar o período dos ciclos eleitorais. No entanto, pensamos, tal como os referidos autores, que esta forma de resolver o problema apenas resultaria se o período eleitoral fosse infinito, o que se torna impossível.

A prevenção dos ciclos estratégicos de endividamento poderia, em nosso entender, ser efetuada com a introdução de novas regras relacionadas com os limites ao endividamento, que poderiam passar por criar limitações a variações orçamentais relevantes nas receitas e despesas públicas orçamentadas, sobretudo nos períodos próximos das eleições.

Um outro mecanismo para prevenir os ciclos estratégicos relaciona-se com uma “melhor” prestação de contas. A prestação de contas é efetuada pelos municípios portugueses (inclusive no seu sítio web oficial) e, muitas vezes, auditada de forma independente (artigos 48º e 49º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – LFL). No entanto, pensamos que a informação que chega ao eleitor comum é extremamente complexa, o que não permite elucidá-lo sobre a atuação do governante⁵. Os eleitores deveriam ser informados, de forma simples e entendível, antes do final da legislatura, sobre vários aspetos, inclusive com indicadores relacionados com a evolução do endividamento. Em Portugal já existe o hábito de os municípios apresentarem revistas municipais, onde, para além de outros aspetos, descrevem as atividades e os investimentos efetuados, pelo que seria de todo o interesse que explicassem de forma detalhada a forma como foram financiados. Esta informação permitiria aos eleitores perceberem o reflexo que as medidas têm sobre a carga fiscal futura, tal como verificar se os governantes estão ou não a ter um comportamento em função do ciclo eleitoral.

⁵ Tal parece ser confirmado por Jorge *et. al* (2012).

REFERÊNCIAS

- Aghion, P., & Bolton, P. (1990). Government domestic debt and the risk of default: a political- economic model of a strategic role of debt. In M. Dornbusch, R. and Draghi (Ed.), *Public Debt Management: Theory and History* (pp. 315–344). Cambridge University Press.
- Agundez Alvarez, Á., & Baza Román, J. (2008). El Endeudamiento en los Ayuntamientos de Castilla y León: Un Estudio Empírico (2001-2005). *11º Congreso de Economía de Castilla y León*. 20 y 21 de noviembre, Burgos.: Wiley Online Library.
- Aidt, T., Veiga, F., & Veiga, L. (2009). Election Results and Opportunistic Policies: A New Test of the Rational Political Business Cycle Model. Working Paper n.º 24, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas, Universidade do Minho.
- Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403–414.
- Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005). Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 395–422.
- Baber, W., & Sen, P. (1986). The political process and the use of debt financing by state governments. *Public Choice*, 48(3), 201–215.
- Baleiras, R. N., & Costa, J. (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), 655–671.
- Benito, B., Bastida, F., & Muñoz, M. (2010). Exploratory Factors of the Municipal Fiscal Burden. *Spanish Accounting Review*, 13(2), 239–284.
- Bhattacharyya, D., & Wassmer, R. (1995). Fiscal dynamics of local elected officials. *Public Choice*, 83(3-4), 221–249.
- Blaikie, N. (2000). *Designing Social Research*. Blackweel Publishing Press.
- Blais, A., & Nadeau, R. (1992). The electoral budget cycle. *Public Choice*, (74), 389–403.
- Borge, L. (2005). Strong politicians , small deficits?: evidence from Norwegian local governments. *European Journal of Political Economy*, 21(1), 325–344.

- Bradford, G. (1998). Endogenous elections, electoral budget cycles and Canadian provincial governments. *Public Choice*, 97(1), 35–48.
- Brender, A. (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989–1998. *Journal of Public Economics*, 87(9-10), 2187–2205.
- Buchanan, J., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Carqueja, H. (2007). Teoria da Contabilidade - Uma interpretação -. *Polytechnical Studies Review*, IV(7), 7–40.
- Coelho, C., Veiga, F., & Veiga, L. (2006). Political business cycles in local employment: Evidence from Portugal. *Economics Letters*, 93(1), 82–87.
- Costa, D. (2012). A recolha de dados: técnicas utilizadas. In H. Silvestre & J. Araújo (Eds.), *Metodologia para a Investigação Social* (pp. 141–170). Lisboa: Escolar Editora.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Escudero Fernández, P., & Prior Jiménez, D. (2002a). Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: El caso de los ayuntamientos catalanes. Barcelona.
- Escudero Fernández, P., & Prior Jiménez, D. (2002b). Análisis del Endeudamiento y Efectos de su Control en las Corporaciones Locales. *IX Encuentro de Economía Pública*. 7 y 8 de febrero, Vigo.
- Eslava, M. (2005). Political Budget Cycles or Voters as Fiscal Conservatives? Evidence From Colombia. Documento CEDE N.º 2005-12.
- Fernández Llera, R., García Valiñas, M., Cantarero Prieto, D., & Pascual Sáez, M. (2003). El Endeudamiento de los Gobiernos Locales en España: Aspectos Generales y Resultados Empíricos. *IV Jornadas de la Asociación Galega de Estudos de Economía del Sector Público*. 14 de Noviembre. Santiago de Compostela.
- Fernández Llera, R., García Valiñas, M., Cantarero Prieto, D., & Pascual Sáez, M. (2004). Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español. *XI Encuentro de Economía Pública*. 5-6 de Febrero, Barcelona.
- Ferreira, A. (2011). *Motivações do gestor e instrumentos contabilísticos utilizados na gestão dos resultados: o caso das autarquias locais*. Tese de doutoramento. Universidade de Aveiro.

- Ferreira, F. (2011). *Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho.
- Ferreira, L., & Sarmiento, M. (2009). Da Investigação Quantitativa em Contabilidade: Investigação por Inquérito. In M. Major & R. Vieira (Eds.), *Contabilidade e Controlo de Gestão. Teoria, Metodologia e Prática* (pp. 167–208). Lisboa: Escolar Editora.
- Geys, B. (2007). Government weakness and electoral cycles in local public debt: Evidence from Flemish municipalities. *Local Government Studies*, 33(2), 237–251.
- Goeminne, S., & Smolders, C. (2008). Vote expectations and pre-electoral tariff cuts in Flemish municipalities. *XVth Public Economics Meeting*, 7-8 February, Salamanca.
- Jorge, S., Moura e Sá, P., & Lourenço, R. (2012). Transparência financeira nas entidades da administração local em Portugal: análise da informação disponibilizada nos sítios Web. *RPER – Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 31(3.º quadrimestre), 37– 51.
- Letelier S, L. (2011). Theory and evidence of municipal borrowing in Chile. *Public Choice*, 146(3-4), 395–411.
- Marta, J. (2000). *Imperfeições e Competição no Processo Político: Uma Aplicação aos Governos Locais*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho.
- Martimort, D. (2001). Optimal taxation and strategic budget deficit under political regime Switching. *Review of Economic Studies*, 68(3), 573–592.
- Milesi-Ferreti, G. (1995). Do good or do well? Public debt management in a two-party economy. *Economics and Politics*, 7(1), 59–78.
- Mueller, D. (1976). Public choice: A survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395–433.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public finance in theory and practice* (5th Editio.). New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. (1989). On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey. In T. and F. F. E. in H. of R. Mathews., G. Brennan, & e P. G. B. Grewal (Eds.), (pp. 65–82). Department of Economics, University of Maryland.
- Ostrom, V. (1971). *The Political Theory of a Compound Republic*. Public Choice Society, Blacksburg.

- Pardal, L., & Correia, E. (1995). *Métodos e técnicas de investigação social*, Areal Editores. Porto: Areal Editores.
- Pereira, P. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? ? *Análise Social*, xxxii(141), 419–442.
- Persson, T., & Svensson, L. (1989). Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit?: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325–345.
- Petterson-Lidbom, P. (2001). An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt. *The Journal of Political Economy*, 109(3), 570–583.
- Petterson-Lidbom, P. (2003). A test of the rational electoral-cycle hypothesis. Stockholm.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21–36.
- Rosenberg, J. (1992). Rationality and the political business cycle: The case of local government. *Public Choice*, 73(1), 71–81.
- Sakurai, S., & Menezes-Filho, N. (2010). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil? : new evidence at the municipal level. *Public Choice*, 148(1-2), 233–247.
- Sánchez Mier, M. (2011). Endeudamiento y ciclo político-presupuestario: aplicación a los municipios asturianos. *Presupuesto y Gasto Público*, 65, 75–96.
- Serralde Miguez, S. (2000). El ciclo político presupuestario en las cc.aa. españolas (1984-1994). *VII Encuentro de Economía Pública: hacienda pública y recursos humanos*. Febrero. Zaragoza.
- Sutter, M. (2003). The political economy of fiscal policy? : an experimental study on the strategic use of deficits. *Public Choice*, 116(3-4), 313–332.
- Tellier, G. (2006). Public expenditures in Canadian provinces: An empirical study of político-economic interactions. *Public Choice*, 126(3-4), 367–385.
- Vallés Giménez, J. (2002). Un Modelo explicativo de las causas del endeudamiento autonómico. El impacto de los límites de la ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas. *Revista Galega de Economía*, 11(1), 1–36.
- Veiga, L., & Veiga, F. (2005). Eleitoralismo nos municípios portugueses. *Análise Social*, XL(177), 865–889.

Veiga, L., & Veiga, F. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131(1-2), 45–64.

Vila i Vila, J. (2010). Endeudamiento, gastos de inversión, y ciclo político presupuestario en las haciendas locales. el caso de los ayuntamientos valencianos. *XIII Encuentro de Economía Pública*. 4 y 5 de febrero, Murcia.

Zafra Gómez, J. L., Plata Díaz, A. M., & Pérez López, G. (2009). Factores Determinantes de la deuda viva en los ayuntamientos. Una aplicación al caso español. *XV Congreso AECA*. 23 a 25 de septiembre, Valladolid.

Zimmerman, J. (1977). The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives. *Journal of Accounting Research*, 15, 107–144.

APÊNDICE I

Testes à normalidade do endividamento líquido *per capita*/ano

	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
ENDLIQpc2004	,132	308	,000	,873	308	,000
ENDLIQpc2005	,133	308	,000	,835	308	,000
ENDLIQpc2006	,120	308	,000	,874	308	,000
ENDLIQpc2007	,135	308	,000	,823	308	,000
ENDLIQpc2008	,152	308	,000	,803	308	,000
ENDLIQpc2009	,159	308	,000	,794	308	,000

Testes à normalidade do endividamento líquido *per capita*/Ciclo eleitoral

	Kolmogorov-Smirnova			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
ENDLIQpcM	,142	308	,000	,827	308	,000
ENDLIQpc4	,156	308	,000	,804	308	,000
ENDLIQpc3	,144	308	,000	,826	308	,000
ENDLIQpc2	,135	308	,000	,823	308	,000
ENDLIQpc1	,120	308	,000	,874	308	,000

?

?