

O PODER LOCAL E A EUROPA*

Linda Gonçalves Veiga

Maria Manuel Pinho

Introdução

São dois os objectivos do presente trabalho. Em primeiro lugar, pretende-se analisar o impacto da integração europeia, iniciada em 1986 com a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), nas autarquias locais portuguesas. Em segundo lugar, procura-se avaliar em que medida o processo de distribuição dos fundos comunitários é influenciado pelos interesses próprios do governo central e sensível a comportamentos oportunistas do poder local, que o desviam dos objectivos normativos da promoção do desenvolvimento económico e social.

Tendo presentes estes objectivos, o artigo divide-se em duas grandes secções. Inicia-se a primeira com uma análise do impacto da integração europeia nas áreas de intervenção das autarquias e nas finanças das mesmas. Segue-se uma digressão sobre a política regional europeia e o processo de afectação dos fundos comunitários às autarquias locais. A segunda secção diz respeito ao trabalho empírico sobre a economia política dos fundos comunitários. Após uma revisão da literatura sobre descentralização financeira, prossegue-se com a descrição das fontes dos dados estatísticos, a apresentação do modelo e, por fim, dos resultados empíricos. Finaliza-se com as conclusões do estudo.

Enquadramento institucional

Nesta secção, procede-se a uma descrição das atribuições das autarquias e, de seguida, referem-se as suas principais fontes de receitas, com o objectivo de salientar o impacto da integração europeia nas mesmas. Prossegue-se com uma breve descrição da política regional europeia e com uma apresentação do processo de distribuição dos

* Agradecem-se os comentários de Francisco Veiga e José Cadima Ribeiro. Linda G. Veiga manifesta também o seu agradecimento à Fundação para a Ciência e a Tecnologia pelo financiamento do projecto de investigação POCI/EGE/58641/2004 (parcialmente financiado pelo FEDER).

fundos comunitários pelas autarquias.

Atribuições das autarquias locais

Apesar de Portugal ter uma história longa de intervenção do poder local¹, durante o período do Estado Novo deu-se uma centralização das actividades do Estado, passando a administração local a ser um prolongamento da administração central, que nomeava os titulares de cargos locais. A revolução de 25 de Abril de 1974 marcou um ponto de viragem, aumentando a autonomia do poder local. A Constituição de 1976 estabeleceu os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização da Administração Pública, definindo as autarquias locais como pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. No continente, as autarquias locais compreendem a região administrativa, o município e a freguesia e, nas regiões autónomas, o município e a freguesia². As primeiras eleições autárquicas ocorreram em Dezembro do mesmo ano, tendo os mandatos a duração de três anos³.

Após a revolução de 1974, é possível identificar três fases quanto às áreas de intervenção da administração local portuguesa, verificando-se um progressivo alargamento das mesmas. A primeira corresponde aos primeiros dez anos após a revolução de 1974, em que as autarquias enfatizaram as intervenções de cariz infra-estrutural, tais como a melhoria das redes de acessibilidades, de saneamento básico e de energia eléctrica. Embora a primeira versão da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79) previsse a apresentação, ainda em 1979, de uma proposta de lei de delimitação e coordenação das actuações e competências da administração central, regional e local em matéria de investimento, tal só veio a acontecer em 1984. O Decreto-Lei n.º 77/84 estabeleceu um vasto leque de competências aos municípios em matéria de investimentos públicos que ia do equipamento rural e urbano, ao saneamento básico,

¹ Consultar Oliveira (1996).

² No continente, as regiões administrativas, embora previstas na Constituição, não foram implementadas. A proposta de regionalização foi submetida a referendo nacional em 1998, tendo sido rejeitada. Para além da modernização da administração e do fortalecimento da democracia através da aproximação do processo de decisão dos cidadãos, foi ainda apresentada, como argumento a favor da mesma, a necessidade de agilizar os procedimentos relativos à execução dos fundos europeus.

³ O Decreto-Lei n.º 110/84 alargou a duração dos mandatos de 3 para 4 anos.

energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres e desporto e saúde.

A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 77/84 e a adesão de Portugal à CEE em 1986 marcam o início da segunda etapa. O poder local português tem beneficiado desta adesão, sobretudo através da política regional que aumentou os recursos financeiros disponíveis. Foi assim possível a concretização de uma grande parte das infra-estruturas e equipamento projectados, sobretudo ao nível da rede rodoviária e do saneamento básico, e também o alargamento das preocupações dos líderes locais, nomeadamente às questões culturais. A necessidade de enquadrar e justificar as candidaturas aos fundos comunitários, que tinham objectivos estruturais concretos, contribuiu para que fosse dada maior atenção ao ordenamento do território e, conseqüentemente, para o desenvolvimento dos Planos Directores Municipais. A integração europeia e o desafio dos fundos europeus promoveram também o relacionamento das autarquias locais com entidades estrangeiras, nomeadamente através do estabelecimento de relações transfronteiriças com regiões de Espanha e da adesão a associações pan-europeias como a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa, em especial a sua Comissão do Arco Atlântico.

Por último, no final da década de 1990, deu-se um novo alargamento das áreas de actuação da administração local (Lei n.º 159/99)⁴, nomeadamente à gestão e animação de equipamentos culturais, à protecção do ambiente, à solidariedade social, à dinamização turística, à reabilitação urbanística e à promoção do acolhimento empresarial. Esta ampliação de funções teve impacto na organização das autarquias, sendo de salientar a criação de novas entidades de direito público e privado, como por exemplo, as empresas públicas municipais, as fundações e as agências de desenvolvimento local.

As finanças locais

⁴ De acordo com esta lei, as autarquias dispõem de atribuições, no quadro local, nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, protecção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa.

Os municípios, as freguesias e as regiões administrativas possuem património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos. A tutela sobre a sua gestão é meramente inspectiva e apenas pode ser exercida de acordo com o previsto na lei, salvaguardando a democraticidade e a autonomia do poder local. Os municípios e as freguesias de Portugal são todos regulados pelo mesmo regime financeiro, sendo o das regiões administrativas objecto de diploma próprio. Desde o restabelecimento da democracia em 1974, vigoraram quatro leis das finanças locais (Lei n.º 1/79, Decreto-Lei n.º 98/84, Lei n.º 1/87 e Lei n.º 42/98). Para além da legislação nacional específica sobre esta matéria, também a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) e a Constituição da República Portuguesa estabelecem diversos princípios relativos à autonomia local e ao sistema de financiamento das autarquias locais.

Quanto à estrutura das receitas dos municípios, podem considerar-se, num primeiro nível, as receitas próprias e as outras fontes de financiamento. As receitas próprias correspondem aos recursos financeiros que os municípios podem arrecadar, tais como impostos, taxas, rendimentos de propriedade e da venda de bens e prestações de serviços. As outras fontes de financiamento abarcam as transferências do Orçamento de Estado, a título de participação nos impostos do Estado e no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e a administração local⁵, os fundos comunitários e os empréstimos obtidos. O apoio da União Europeia (UE) a Portugal é feito através dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA)⁶, desempenhando as autarquias locais um papel importante na concretização dos objectivos dos mesmos, sobretudo através dos programas operacionais regionais.

Para se ter uma ideia da importância das principais receitas dos municípios e, em particular, dos fundos comunitários, é apresentada no Quadro 1 a sua evolução de 1987 a 2002, de acordo com a informação disponível nos documentos de prestação de

⁵ Nos termos do art. 7.º da Lei das Finanças Locais actualmente em vigor poderão ser excepcionalmente inscritas no Orçamento de Estado verbas para financiamento de projectos das autarquias locais de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, quando se verifique a sua urgência e a comprovada e manifesta incapacidade financeira das autarquias locais para lhes fazer face.

⁶ O primeiro QCA abarca o período 1989-1993, o segundo diz respeito a 1994-1999 e o terceiro a 2000-2006.

contas dos municípios. As receitas fiscais variam, ao longo do período, entre 24% e 32% do total das receitas, enquanto as taxas, rendimentos de propriedades e de vendas de bens e serviços oscilam entre os 10% e os 16%. Durante o período em questão, verificou-se uma redução significativa da importância das transferências correspondentes à participação dos municípios nos impostos do Estado, que passaram de 49,2% em 1987 para apenas 29,7% em 2002. O acesso aos fundos comunitários aumentou significativamente as receitas dos municípios, representando 11,6% das mesmas em 1992 (primeiro ano para o qual se dispõe de informação) e 7,1% em 2002. Os anos de eleições autárquicas marcaram os acréscimos mais expressivos do montante global de fundos comunitários recebidos pelos municípios: em 1997, aumentaram 25% e, em 2001, 78%. Quanto aos passivos financeiros, verificou-se um aumento acentuado dos mesmos de 1987 a 1992, sendo também visível um aumento do seu peso nos anos em que ocorreram eleições autárquicas (1989, 1993, 1997 e 2001) e, em geral, no ano imediatamente a seguir.

QUADRO 1

No conjunto dos municípios portugueses, os fundos comunitários representaram, em 2002, 7,1% das receitas totais. Contudo, a importância relativa dos fundos comunitários no total das receitas era variável consoante o município, sendo esta conclusão generalizável aos restantes anos. Era nos municípios da Região Autónoma dos Açores que este tipo de receita assumia maior relevância (no conjunto, 22% das receitas totais), verificando-se o contrário na NUTS⁷ Lisboa (pouco mais de 1%), à qual foram atribuídos, no âmbito do QCA III, montantes inferiores às restantes regiões portuguesas por ter ultrapassado 75% da média do PIB *per capita* dos países da UE, violando o critério de elegibilidade para aceder aos fundos estruturais destinados ao Objectivo 1 – promoção do desenvolvimento estrutural das regiões menos desenvolvidas.

⁷ Em 1986, foram definidas as unidades NUTS (sigla europeia que designa a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos) de forma a compatibilizar a produção de estatísticas em Portugal com os agregados territoriais que serviam de suporte às estatísticas regionais comunitárias.

Comprovada a importância dos fundos comunitários nas receitas dos municípios, prossegue-se com a descrição da política regional europeia e do processo de distribuição dos fundos comunitários em Portugal.

Política regional europeia

Embora a União Europeia constitua uma das áreas económicas mais prósperas do mundo, as disparidades existentes entre as suas regiões são notórias e foram reforçadas pelo alargamento ocorrido em 2004. Neste contexto, o desenvolvimento regional tem constituído um objectivo prioritário da UE, absorvendo cerca de um terço do orçamento global desde 1993. A implementação da política regional europeia, cujo principal meio de financiamento tem sido os Fundos Europeus, tem visado a assistência às regiões desfavorecidas procurando o reforço da coesão económica e social. Os parágrafos seguintes descrevem, de forma sucinta, a evolução que a política regional europeia tem registado.

Em 1957, os países signatários do Tratado de Roma referiam no respectivo preâmbulo a necessidade de reforçar a unidade das suas economias e de assegurar o seu desenvolvimento harmonioso, através da redução das diferenças existentes entre as várias regiões e da recuperação das regiões menos favorecidas. No ano seguinte foram criados o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). Contudo, nos primeiros anos de existência da UE, a tarefa de assistir as regiões menos desfavorecidas era sobretudo da responsabilidade dos governos nacionais. Embora a Comunidade Económica Europeia tivesse, na altura, alguns programas visando as regiões rurais, os montantes associados eram negligenciáveis (Baldwin e Wyplosz, 2003).

Após a adesão, em 1973, da Irlanda (juntamente com o Reino Unido e a Dinamarca) à então CEE e na sequência do agravamento dos desequilíbrios económicos entre os países e regiões europeus, foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), com o intuito de redistribuir parte das contribuições dos países membros para o orçamento comunitário pelas regiões mais desfavorecidas. No entanto, os montantes afectos continuavam a ser negligenciáveis. A situação alterou-se nos anos de 1980, na sequência da adesão da Grécia, de Espanha e de Portugal, por se tratar de países membros claramente mais pobres que os

restantes. Em conjunto com a Irlanda, estes três países tinham influência suficiente para alterar as prioridades de despesa da CEE.

Em 1986, ano em que Espanha e Portugal aderiram à CEE, o Acto Único Europeu lançou as bases para uma política delineada para compensar o esforço inerente ao mercado comum dos países do Sul da Europa e de outras regiões desfavorecidas. Em 1988 foi aprovada uma reforma orçamental que duplicou os fundos estruturais, sobretudo o FEDER. O Tratado da União Europeia, que entrou em vigor em 1993, designava a coesão como um dos principais objectivos da UE, a par da união económica e monetária e do mercado comum. Aquele objectivo deveria ser perseguido através da criação do Fundo de Coesão, destinado a suportar projectos na área do ambiente e dos transportes nos países menos prósperos⁸. Em 1993, o Conselho Europeu decidiu alocar um terço do orçamento comunitário à política regional, impondo uma reforma dos Fundos Estruturais. Foi, então, instituído um novo fundo, específico para o sector das pescas: Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP). A Agenda 2000, que descreve as perspectivas financeiras para o período 2000-2006, alterou o regime de implementação dos Fundos Estruturais tendo em vista o alargamento comunitário.

A política regional europeia é, em grande medida, financiada pelos Fundos Estruturais e pelo Fundo de Coesão. Existem quatro Fundos Estruturais: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que financia infra-estruturas, investimentos conducentes à criação de emprego, projectos de desenvolvimento local e ajuda a pequenas empresas; o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), que financia medidas de desenvolvimento das zonas rurais e de ajuda aos agricultores; o Fundo Social Europeu (FSE), que intervém no âmbito da estratégia europeia para o emprego; e o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), que promove a reestruturação e modernização da indústria pesqueira.

Uma pequena parte da verba dos Fundos Estruturais é repartida entre Iniciativas Comunitárias, com o intuito de encontrar soluções comuns para alguns problemas específicos. O número destas iniciativas foi sendo gradualmente reduzido, estando previstas quatro no QCA III (2000-2006): Interreg (cooperação

⁸ O Instrumento de Políticas Estruturais pré-adesão (ISPA) traduz-se em assistência do mesmo tipo aos dez países da Europa central e oriental que aderiram recentemente à UE.

transfronteiriça, transnacional e inter-regional); Urban II (desenvolvimento sustentado de cidades e áreas urbanas em declínio); Leader + (desenvolvimento rural) e Equal (combate às desigualdades e discriminação no acesso ao mercado de trabalho).

A selecção dos projectos a serem financiados pelos Fundos Estruturais e respectiva gestão é da responsabilidade das autoridades nacionais e regionais. Contudo, cada projecto é financiado conjuntamente por fundos nacionais e europeus. No contexto do enquadramento de gestão dos Fundos Estruturais, a Comissão Europeia tem a responsabilidade de alocar o montante disponível por objectivo e por país membro. Por exemplo, a Portugal foi atribuída, na alocação por país para o período 2000-2006, uma quota de 10% do montante total.

Para cada programa, o país membro designa uma autoridade de gestão a quem cabe publicitá-lo, seleccionar os projectos e recolher dados financeiros e estatísticos sobre o mesmo. O financiamento dos programas baseia-se num sistema de compromissos orçamentais e pagamentos. Os compromissos correspondem a um contrato financeiro entre a Comissão Europeia e o país membro para a alocação dos fundos aos programas. Os beneficiários da assistência não recebem qualquer financiamento directamente da Comissão Europeia mas sim da autoridade de gestão do programa em causa designada pelo país membro.

Em suma, embora os Fundos Estruturais constituam uma parcela do orçamento comunitário, a forma como são aplicados baseia-se num sistema de partilha de responsabilidades entre a Comissão Europeia e os governos nacionais: a Comissão Europeia negocia e aprova os programas de desenvolvimento propostos pelos países membros e afecta os recursos; os países membros e as respectivas regiões gerem os programas e implementam-nos através da selecção de projectos que controlam e avaliam; a Comissão Europeia monitoriza os programas, efectua o pagamento das despesas aprovadas e verifica os sistemas de controlo.

A gestão dos fundos comunitários em Portugal

Quando Portugal aderiu à CEE, em 1986, não havia uma política regional coerente, nem um orçamento específico destinado à política de desenvolvimento regional. Em 1979, tinham sido criadas as Comissões de Coordenação Regional, com o intuito de promover uma estratégia coordenada de desconcentração e, em 1983,

tinha sido instituída a Direcção-geral de Desenvolvimento Regional, como parte integrante do Ministério da Administração Interna, para coordenar a intervenção dos fundos regionais em Portugal. Em 1984, uma Resolução do Conselho de Ministros estabelecia, pela primeira vez, um conjunto coerente de objectivos para a política de desenvolvimento regional. Do mesmo modo, foi criado, em 1985, o Ministério do Plano e Administração do Território que passou a coordenar as Comissões de Coordenação e a Direcção-geral de Desenvolvimento Regional. Em 1986, foi publicada legislação nacional sobre o acesso ao FEDER de forma assegurar que os recursos disponibilizados por aquele fundo fossem absorvidos na totalidade.

De acordo com Figueiredo (2004), a implementação da política regional em Portugal dependia apenas das orientações comunitárias. Com efeito, o processo de desconcentração desenvolvido visava sobretudo o cumprimento dos requisitos necessários para o acesso aos fundos comunitários⁹.

Portugal apresentou à Comissão Europeia um Plano de Desenvolvimento Regional, para o período 1986-1990, único para todo o país, de forma a garantir que todo o território nacional seria elegível para a política regional europeia. A ajuda financeira requerida por Portugal foi concentrada em três áreas prioritárias: eficiência do sector industrial, ensino e formação de recursos humanos e correcção gradual das assimetrias internas. O Fundo de Coesão permitiu a Portugal criar organismos específicos para gerir os fundos comunitários atribuídos a intervenções operacionais. Para cada programa operacional, foi criada uma unidade de gestão presidida pelo departamento ministerial envolvido, no caso de programas sectoriais, ou pelas Comissões de Coordenação Regional, no caso de programas regionais. As autoridades locais, em particular os municípios, estão entre os beneficiários dos fundos comunitários.

Quando Portugal aderiu à CEE todas as regiões portuguesas eram elegíveis para o objectivo prioritário 1 – promoção do desenvolvimento estrutural das regiões menos desenvolvidas, por terem um PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária. Este objectivo é financiado através dos quatro Fundos Estruturais. À região de Lisboa, por ter ultrapassado o PIB *per capita* de referência, foram

⁹ Para uma análise da política regional europeia e a sua ligação com a política nacional de desenvolvimento regional consultar também Pires (1998).

atribuídos, no âmbito do QCA III, montantes inferiores às restantes regiões portuguesas, tendo entrado no designado *fasing-out*. Com um PIB *per capita* inferior a 90% da média comunitária, Portugal é também elegível para o Fundo de Coesão.

O apoio financeiro disponibilizado pelos fundos comunitários está programado nos Quadros Comunitários de Apoio, que constituem instrumentos para acelerar o processo de convergência entre Portugal e o padrão europeu em termos de qualidade de vida e de competitividade económica, procurando, em simultâneo, um desenvolvimento regional e social equilibrado. Os QCA estão organizados em Programas Operacionais Sectoriais (POS) e Programas Operacionais Regionais (POR); os últimos incluem programas sectoriais específicos por região. As autarquias locais são determinantes na concretização dos objectivos definidos nos QCA, sobretudo através da sua participação nos POR que financiam investimentos em infra-estruturas, em particular, nas redes viárias e de saneamento.

No período 2000-2006, as candidaturas das autarquias aos POR (ao nível das sub-regiões NUTS II) processam-se através de três eixos prioritários: apoio a investimentos de interesse municipal e intermunicipal; acções integradas de base territorial; e intervenções da administração central regionalmente desconcentradas. No caso dos POS, no QCA III, o Fundo de Coesão é aplicado através de Programas Operacionais de Transportes e Acessibilidades, mas também Ambientais.

Entre 1994 e 2002, as transferências da UE para Portugal cresceram a uma taxa anual de 5,9%, enquanto os fundos especificamente alocados aos municípios portugueses aumentaram anualmente, em média, 9,2%. Neste período, a quota de transferências comunitárias para Portugal absorvida pelos municípios oscilou entre os 7% e os 12%, com excepção de 2001, ano de eleições autárquicas, em que a parcela destinada aos municípios superou um quinto do total.

QUADRO 2

A economia política da distribuição dos fundos da UE pelos municípios portugueses

Esta secção inicia-se com uma revisão bibliográfica sobre a economia política

das transferências intergovernamentais. São depois apresentados a metodologia utilizada no trabalho empírico, as fontes dos dados estatísticos e, por fim, os resultados obtidos.

Breve digressão sobre a economia política das transferências intergovernamentais

De um ponto de vista normativo, de acordo com a teoria económica, são três os motivos fundamentais para a existência de transferências entre diferentes níveis de governo¹⁰: (1) aumentar a eficiência na afectação dos recursos económicos dado que os governos locais poderão ser mais eficientes na produção de alguns bens ou serviços; (2) promover o equilíbrio vertical entre as atribuições e os recursos à disposição dos diferentes níveis de governo – uma vez que o governo central arrecada o grosso das receitas do Estado, é necessário transferir uma parte das mesmas para os níveis mais baixos da administração de forma a dotá-los dos recursos necessários para o desempenho das suas funções; (3) diminuir as desigualdades entre as regiões de um país ou, como acontece na UE, de um conjunto de países.

Mais recentemente, os estudos sobre a distribuição de fundos entre diferentes níveis de governo passaram a admitir a hipótese de o poder central não visar apenas a promoção do bem-estar social mas também atender a interesses pessoais e sofrer a influência de lóbis¹¹. Por um lado, o agente distribuidor pode ter em consideração motivações pessoais, como o aumento da popularidade com o objectivo de vencer eleições, quando procede à afectação dos recursos¹². Por outro lado, grupos de pressão, representando interesses específicos da população, como sindicatos, funcionários públicos ou o próprio poder local, podem tentar influenciar o processo de decisão em benefício próprio.

Para análise do caso português, na óptica da economia política, existem apenas dois estudos: Pereira (1996) e Veiga e Pinho (2005). Pereira (1996) investiga o

¹⁰ Consultar Oates (1999) para uma revisão bibliográfica sobre federalismo fiscal.

¹¹ Entre os trabalhos mais recentes, sugere-se a leitura de Bork e Owings (2003), Johansson (2003) e Lowry e Potoski (2004).

¹² De acordo com os modelos de ciclos eleitoralistas racionais, como o de Rogoff e Sibert (1988), os governantes relaxam a política orçamental antes das eleições tendo em vista o aumento da probabilidade de reeleição.

processo de definição da fórmula de repartição das transferências da administração central para os municípios e argumenta que as transferências *per capita* diminuem com a dimensão do município devido à estrutura das actividades de lóbi dos governos locais¹³. Veiga e Pinho (2005) avaliam o impacto de factores políticos na distribuição das transferências da administração central para o poder local. Os resultados obtidos mostram claramente que, para além das variáveis que procuram captar as necessidades das populações locais e a situação macroeconómica do país, as variáveis políticas condicionam o processo de distribuição dos recursos financeiros.

No presente trabalho, coloca-se o enfoque nas transferências provenientes da UE, que ainda não foram objecto de estudo.

Metodologia utilizada

Nesta secção, pretende-se testar se a repartição dos fundos provenientes da UE pelos municípios portugueses é influenciada por factores de natureza política ou visa, exclusivamente, a promoção do desenvolvimento sócio-económico dos mesmos. O painel de dados que serve de laboratório à análise engloba a totalidade dos municípios de Portugal continental (278), durante os anos de 1992 a 2002. No respeitante à organização geográfica portuguesa, importa sublinhar, no período em análise, a criação dos municípios de Odivelas, Trofa e Vizela, em 1998.

O modelo empírico testado tem como variável dependente o montante de fundos da UE recebidos pelos municípios em cada ano ($FUNDOS_{UE_{i,t}}$), expresso em euros, aos preços de 1995 e em termos *per capita*. Optou-se por valores reais *per capita* de forma a ser possível a comparação de dados ao longo do tempo e entre municípios de diferentes dimensões. Para explicar a variável dependente, são utilizadas variáveis políticas e indicadores demográficos, económicos e sociais dos municípios e do país. Em concreto, são usadas as seguintes variáveis explicativas:

- valores desfasados da variável dependente, de forma a ter em conta a componente autoregressiva da série temporal;

¹³ O processo de decisão na Associação de Municípios confere a cada autarca um voto, independentemente da dimensão populacional do município que dirige.

– *eleição_autárquica*_{i,t} é uma variável binária que assume o valor um em anos de eleições autárquicas e o valor zero nos restantes anos. Com esta variável, testa-se a hipótese das transferências da UE serem maiores em anos de escrutínio local. Admitindo que, em períodos pré-eleitorais, os autarcas exercem pressão junto das agências responsáveis pela repartição dos fundos, tendo em vista sinalizarem competência junto do eleitorado, é esperado um sinal positivo para o coeficiente associado a esta variável;

– *mesmo_partido*_{i,t} é uma variável binária que assume o valor um quando o presidente da câmara municipal e o Primeiro-ministro pertencem ao mesmo partido político. Relativamente a esta variável, não existe consenso na literatura: se, por um lado, o agente distribuidor pode ter vantagem em favorecer os indivíduos que o apoiam, por outro lado, pode tentar conquistar os seus opositores concedendo-lhes mais recursos;

– *anos_no_poder*_{i,t} representa o número de anos passados no poder pelo presidente da câmara. Com esta variável, procura-se testar se os autarcas que estão há mais tempo no poder são mais eficazes na captação de recursos, por possuírem um melhor conhecimento do processo de repartição dos mesmos¹⁴;

– *eleição_legislativa*_{i,t} é uma variável binária, igual a um nos anos em que se realizam eleições legislativas e a zero nos restantes anos. Quanto a esta variável, podem admitir-se duas hipóteses quanto ao comportamento do agente distribuidor: (1) atribui mais fundos à administração local em períodos pré-eleitorais para que esta aumente o bem-estar da população e contribua, indirectamente, para aumentar a popularidade do poder central; (2) canaliza menos fundos para o poder local para desta forma aumentar os gastos da administração central e transmitir, directamente, uma imagem de maior competência ao eleitorado.

– *PIB*_{i,t-1} representa o Produto Interno Bruto *per capita* do ano anterior, a preços de 1995, e procura captar a situação macroeconómica do país. Uma vez que os projectos financiados pela UE exigem uma comparticipação nacional, é previsível que

¹⁴ Costa, Felizes e Neves (1999) implementaram um questionário aos municípios do Minho relativamente à forma como a integração europeia influenciou as rotinas internas e os relacionamentos das câmaras municipais com outros agentes. Os aspectos considerados mais importantes para a captação de fundos são a cooperação entre municípios, o domínio dos procedimentos administrativos e a posse de uma boa rede de contactos informais.

à melhoria da situação económica nacional esteja associada uma maior utilização destes fundos.

Para quantificar o grau de desenvolvimento sócio-económico dos municípios, bem como diferenças nas necessidades das populações locais, são ainda utilizadas as seguintes variáveis, referentes ao ano que precede a transferência dos fundos:

– *população*_{*i,t-1*} é o número de habitantes do município, em milhares;

– *população*população*_{*i,t-1*} é o número de habitantes do município (em milhares) ao quadrado;

– *rácio_de_dependência*_{*i,t-1*}: percentagem da população com menos de 15 anos ou com mais de 64 anos de idade. Estes grupos da população têm necessidades específicas quanto à educação, cuidados de saúde e apoio aos idosos que cabem nas áreas de intervenção dos municípios. É esperado um sinal positivo para o coeficiente associado a este rácio;

– *índice_poder_compra*_{*i,t-1*} é o índice de poder de compra concelhio. Tendo em consideração que um dos objectivos dos fundos da UE é diminuir as assimetrias regionais, é esperado um sinal negativo para o coeficiente associado a esta variável;

O modelo empírico pode ser resumido da seguinte forma:

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^p \alpha_j y_{i,t-j} + \mathbf{X}'_{i,t} \boldsymbol{\beta} + \nu_i + \varepsilon_{i,t} \quad i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T$$

(1)

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

O modelo poderia ser estimado através do método dos mínimos quadrados assumindo os efeitos específicos dos municípios como fixos ou aleatórios. Contudo, quando na amostra existe uma clara dominância do número de indivíduos face ao período temporal, este procedimento gera estimações inconsistentes dos parâmetros do modelo, uma vez que o valor desfasado da variável dependente está correlacionado com o termo de erro. É o caso do painel de dados em análise, que comporta 278

municípios e 11 anos de observações. Arellano e Bond (1991) desenvolveram um estimador de método de momentos generalizado (*Generalized Method of Moments - GMM*) para ultrapassar os problemas acima referidos. Nas estimações apresentadas mais à frente recorreu-se à versão estendida do estimador GMM para painéis dinâmicos proposta por Blundell e Bond (1998), designada de sistema-GMM (*GMM-SYS*).

Fontes de dados estatísticos

Os valores das transferências da UE recebidas pelos municípios foram obtidos através da publicação *Finanças Municipais* da Direcção-geral das Autarquias Locais, que compila a informação contida nas Contas de Gerência dos municípios. Embora Portugal tenha aderido à CEE em 1986, só a partir de 1992 inclusivé, os fundos europeus surgem individualizados das demais transferências recebidas pelos municípios. Os dados sobre a população total e a população por grupos etários dos municípios são provenientes dos *Recenseamentos Gerais da População* de 1991 e 2001 e, para os restantes anos, das *Estimativas de População Residente* do Instituto Nacional de Estatística (INE). Também através do INE se obteve informação sobre o índice de poder de compra concelhio para os anos de 1993, 1995, 1997, 2000 e 2002. Para os anos em falta, assumiu-se uma taxa de crescimento constante entre os anos mais próximos para os quais existe informação. O PIB e o índice de preços no consumidor foram extraídos da base de dados *International Financial Statistics* do Fundo Monetário Internacional. A informação sobre as datas das eleições autárquicas e legislativas, assim como dos resultados eleitorais, foi obtida através do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

Resultados empíricos

Apresenta-se de seguida os resultados do trabalho empírico empreendido no painel de dados composto pelos 278 municípios de Portugal continental, de 1992 a 2002. A variável que mede o número de anos no poder por parte do presidente da câmara foi considerada endógena uma vez que a sua permanência no cargo depende dos recursos financeiros que tem à sua disposição: um autarca que consiga captar mais fundos concretiza mais projectos e, conseqüentemente, transmite maior competência ao eleitorado. Em todas as equações, foram utilizados, como instrumentos da variável

dependente desfasada e da variável endógena, os valores desfasados 2 a 8 períodos destas variáveis na equação em primeiras diferenças e o valor desfasado da primeira diferença na equação em níveis. No Quadro 3, são apresentados os resultados da estimação do segundo passo, usando desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e corrigidos para amostras pequenas.

O valor desfasado da variável dependente é sempre estatisticamente significativo, sendo necessário incluir um segundo desfasamento para evitar problemas de autocorrelação de segunda ordem. Relativamente às variáveis políticas, conclui-se que os fundos da UE *per capita* recebidos pelos municípios aumentam em anos eleitorais, sobretudo quando se realizam eleições autárquicas. Os aumentos correspondem a 17,27 euros a preços de 1995 quando ocorrem eleições autárquicas e a 3,51 euros quando se verificam eleições legislativas (crescimentos relativos, face à média amostral, de 29% e 5,9%, respectivamente). Este resultado está de acordo com as hipóteses de que os autarcas constituem um lóbi que faz pressão sobre o poder central para terem mais meios financeiros à sua disposição nos anos em que vão a escrutínio¹⁵, e de que o poder central aumenta as transferências para o poder local em anos de eleições legislativas para aumentar a sua popularidade. No entanto, não há indícios de favorecimento dos municípios do mesmo partido que o governo central, nem de que os autarcas que estão há mais tempo no poder conseguem captar mais verbas. Estes resultados estão de acordo com as conclusões de Veiga e Pinho (2005) para o total de transferências intergovernamentais recebidas pelos municípios, excepto no que diz respeito à influência do tempo no poder no montante de fundos recebidos.

Quanto às variáveis que procuram caracterizar a situação sócio-económica dos municípios, verifica-se que: (1) os fundos da UE *per capita* recebidos pelos municípios diminuem com o número de habitantes¹⁶ até a sua população atingir os 467 mil habitantes; (2) quando maior o rácio de dependência, maiores os fundos

¹⁵ Veiga e Veiga (2005) testam a existência de ciclos político-económicos no âmbito da política orçamental dos municípios de Portugal continental. Os seus resultados empíricos revelam claramente o comportamento eleitoralista dos autarcas que, em anos de eleições, aumentam os défices e as despesas municipais, com destaque para rubricas altamente visíveis pelo eleitorado.

¹⁶ Este resultado pode ser explicado por economias de escala na produção de bens públicos locais ou por um aumento absoluto das transferências dar origem a maiores benefícios políticos quando canalizado para um município de reduzida dimensão populacional, por se traduzir num crescimento mais acentuado das transferências *per capita*.

recebidos; mas (3) o índice de poder de compra concelhio não surge como estatisticamente significativo. Os resultados revelam ainda que a situação macroeconómica do país, captada através do PIB *per capita*, afecta positivamente o valor dos fundos distribuídos. Este resultado não é surpreendente se se tiver em consideração que os projectos financiados pela UE devem ser co-financiados pelo Estado receptor.

QUADRO 3

Na coluna 2 do Quadro 3, adopta-se uma especificação alternativa para testar se, em anos de escrutínio, o poder central distribui mais fundos comunitários pelos municípios regidos por políticos do mesmo partido, uma vez que o retorno esperado é superior, ou se, pelo contrário, favorece os municípios liderados por outros partidos com o objectivo de os conquistar. Para esse efeito, as variáveis mudas que sinalizam os períodos eleitorais foram multiplicadas pelas variáveis *mesmo_partido* e *partido_dif* ($=1-\text{mesmo_partido}$). Os resultados relativos às eleições autárquicas sugerem que os municípios dirigidos por autarcas de partidos da oposição são favorecidos na distribuição dos fundos. No entanto, um teste de Wald não permite rejeitar a igualdade dos coeficientes. Em anos de eleições legislativas, existe alguma evidência de favorecimento dos municípios cujo presidente da câmara pertence ao partido do governo central.

Conclusão

A integração europeia teve um impacto significativo no poder local português. Desde logo, o acesso aos fundos comunitários aumentou expressivamente os recursos financeiros das autarquias locais possibilitando a concretização de um leque variado de infra-estruturas e equipamentos e o alargamento das preocupações dos líderes locais a outras áreas. O desafio dos fundos europeus contribuiu para que fosse dada maior atenção ao ordenamento do território e promoveu o relacionamento das autarquias locais com entidades estrangeiras.

A análise empírica do processo de distribuição dos fundos comunitários pelos municípios, no período compreendido entre 1992 e 2002, permite concluir que estes aumentam em anos de eleições autárquicas e legislativas, confirmando a influência de motivações políticas. Os resultados revelam também que as transferências beneficiam os municípios com menor dimensão populacional e com uma maior percentagem de população jovem e idosa e são sensíveis ao desempenho macroeconómico do país.

Quadro 1 – Evolução das receitas dos municípios portugueses, 1987-2002

| Tipo de Receita | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Receitas Fiscais | 230,1 | 334,6 | 401,5 | 507,0 | 580,0 | 693,3 | 733,0 | 776,1 | 909,5 | 987,3 | 1090,3 | 1335,1 | 1613,6 | 1725,7 | 1805,9 | 1945,0 |
| | (24,3) | (28,5) | (28,0) | (29,2) | (25,9) | (25,9) | (25,8) | (27,0) | (29,3) | (28,1) | (26,2) | (29,4) | (31,5) | (32,1) | (27,9) | (27,9) |
| Taxas, rendimentos de propriedade e venda de bens e serviços | 97,3 | 123,8 | 211,3 | 250,4 | 325,2 | 417,9 | 433,1 | 448,4 | 494,5 | 546,4 | 635,5 | 627,3 | 740,1 | 752,2 | 817,7 | 799,2 |
| | (10,3) | (10,5) | (14,7) | (14,4) | (14,5) | (15,6) | (15,2) | (15,6) | (15,9) | (15,5) | (15,3) | (13,8) | (14,5) | (14,0) | (12,7) | (11,5) |
| Participação nos impostos do Estado | 466,7 | 477,9 | 532,1 | 633,3 | 787,2 | 895,1 | 967,4 | 988,1 | 1089,6 | 1211,9 | 1262,8 | 1353,7 | 1494,6 | 1636,9 | 1858,4 | 2074,0 |
| | (49,2) | (40,7) | (37,1) | (36,5) | (35,2) | (33,5) | (34,0) | (34,3) | (35,1) | (34,4) | (30,3) | (29,8) | (29,2) | (30,5) | (28,8) | (29,7) |
| Fundos Comunitários | | | | | | 310,6 | 289,9 | 245,9 | 236,3 | 327,8 | 410,9 | 394,9 | 419,9 | 308,1 | 547,9 | 497,4 |
| | | | | | | (11,6) | (10,2) | (8,5) | (7,6) | (9,3) | (9,9) | (8,7) | (8,2) | (5,7) | (8,5) | (7,1) |
| Outras | 68,1 | 103,3 | 177,0 | 219,4 | 381,8 | 142,1 | 183,0 | 155,6 | 154,3 | 147,2 | 218,9 | 233,0 | 332,5 | 330,8 | 324,0 | 442,4 |
| | (7,2) | (8,8) | (12,3) | (12,6) | (17,1) | (5,3) | (6,4) | (5,4) | (5,0) | (4,2) | (5,3) | (5,1) | (6,5) | (6,2) | (5,0) | (6,3) |
| Passivos Financeiros | 35,4 | 66,5 | 79,9 | 92,6 | 118,2 | 151,3 | 193,4 | 216,0 | 146,5 | 178,2 | 342,9 | 427,3 | 380,2 | 470,5 | 804,5 | 1089,9 |
| | (3,7) | (5,7) | (5,6) | (5,3) | (5,3) | (5,7) | (6,8) | (7,5) | (4,7) | (5,1) | (8,2) | (9,4) | (7,4) | (8,8) | (12,4) | (15,6) |
| Outras Receitas | 50,2 | 67,9 | 31,9 | 34,6 | 43,9 | 64,0 | 46,7 | 46,4 | 72,5 | 120,7 | 201,8 | 167,5 | 139,1 | 150,9 | 304,0 | 131,8 |
| | (5,3) | (5,8) | (2,2) | (2,0) | (2,0) | (2,4) | (1,6) | (1,6) | (2,3) | (3,4) | (4,8) | (3,7) | (2,7) | (2,8) | (4,7) | (1,9) |
| Total de Receitas | 947,8 | 1174,0 | 1433,8 | 1737,4 | 2236,3 | 2674,4 | 2846,6 | 2876,6 | 3103,2 | 3519,5 | 4162,9 | 4538,6 | 5120,0 | 5375,1 | 6462,3 | 6979,9 |
| | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) | (100) |

Notas: 10⁶ euros. Valores percentuais entre parêntesis. Os Fundos Comunitários apenas surgem individualizados das Outras Transferências a partir de 1992.

Fonte: D.G.A.L. (1987-2002), *Finanças Municipais*.

Quadro 2 – Transferências da UE para Portugal, 1994-200210⁶ euros

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| FEDER | 1 088,0 | 1 492,4 | 1 517,2 | 1 702,2 | 1 524,2 | 1 758,4 | 1 348,5 | 872,7 | 1 561,2 |
| FSE | 267,8 | 401,3 | 637,8 | 376,7 | 713,8 | 609,7 | 508,6 | 182,0 | 915,7 |
| FEOGA - Orientação | 247,3 | 275,9 | 315,0 | 317,0 | 359,2 | 388,8 | 318,6 | 42,5 | 265,6 |
| IFOP | 13,8 | 6,9 | 33,5 | 30,9 | 26,8 | 24,8 | 77,5 | 0,1 | 22,8 |
| Fundo de Coesão | 168,1 | 411,4 | 187,5 | 578,8 | 627,9 | 479,8 | 116,5 | 448,7 | 395,4 |
| FEOGA - Garantia | 696,8 | 690,8 | 630,6 | 645,2 | 638,7 | 653,3 | 652,8 | 873,0 | 753,6 |
| Outras | 52,6 | 19,1 | 35,8 | 86,4 | 99,7 | 215,1 | 134,2 | 60,2 | 109,3 |
| Total | 2 534,4 | 3 297,8 | 3 357,5 | 3 737,2 | 3 990,3 | 4 129,9 | 3 156,7 | 2 479,2 | 4 023,6 |

Fontes: D.P.P. (1998, 2003), *Portugal em Números*.

Quadro 3 – Transferências da UE

| | (1) | (2) |
|--|---------------------|---------------------|
| <i>fundos_UE(-1)</i> | 0,20 (4,73)*** | 0,20 (4,72)*** |
| <i>fundos_UE(-2)</i> | -0,09 (-1,77)* | -0,09 (-1,80)* |
| <i>eleição_autárquica</i> | 17,27 (6,12)*** | |
| <i>eleição_autárquica*mesmo_partido</i> | | 14,06 (3,83)*** |
| <i>eleição_autárquica*partido_dif</i> | | 20,14 (4,67)*** |
| <i>eleição_legislativa</i> | 3,51 (2,12)** | |
| <i>eleição_legislativa*mesmo_partido</i> | | 5,43 (1,75)* |
| <i>eleição_legislativa*partido_dif</i> | | 2,41 (0,96) |
| <i>mesmo_partido</i> | -0,24 (-0,09) | 0,29 (0,09) |
| <i>anos_no_poder</i> | 0,05 (0,13) | 0,08 (0,19) |
| <i>população(-1)</i> | -0,28 (-3,41)*** | -0,28 (-3,44)*** |
| <i>população*população(-1)</i> | 0,0003 (1,67)* | 0,0003 (1,68)* |
| <i>rácio_de_dependência(-1)</i> | 3,68 (4,55)*** | 3,68 (4,56)*** |
| <i>índice_poder_compra(-1)</i> | 0,08 (1,08) | 0,09 (1,11) |
| PIB(-1) | 0,009 (6,07)*** | 0,009 (5,96)*** |
| m1 | -4,96*** | -4,98*** |
| m2 | 0,53 | 0,52 |
| Sargan (valor-p) | 0,06 | 0,05 |
| Nº. Observações | 2 473 | 2 473 |
| Nº. Municípios | 275 | 275 |

Nota: Estatísticas-t entre parêntesis. Nível de significância para o qual a hipótese nula é rejeitada: ***, 1%; **, 5%, e *, 10%.

Fontes: D.G.A.L., I.N.E., S.T.A.P.E. e F.M.I.

Bibliografia

- ARELLANO, M. e BOND, S. (1991), “Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations”, *The Review of Economic Studies*, n.º 58, pp. 277-297.
- BALDWIN, Richard e WYPLOSZ, Charles (2003), *The Economics of European Integration*, Berkshire: McGraw-Hill.
- BORCK, R. e OWINGS, S. (2003), “The Political Economy of Intergovernmental Grants”, *Regional Science and Urban Economics*, n.º 33, pp. 139-156.
- BLUNDELL, R. e BOND, S. (1998), “Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models”, *Journal of Econometrics*, n.º 87, pp. 115-143.
- COSTA, Manuel da Silva, FELIZES, Joel e NEVES, José Pinheiro (1999), *Poder Local e Integração Europeia - o Caso dos Municípios do Minho*, Braga, Universidade do Minho - Instituto de Ciências Sociais.
- D.P.P. (1998, 2003), *Portugal em Números*, Lisboa, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional.
- D.G.A.L. (1987-2000), *Finanças Municipais*, Lisboa, Direcção-geral das Autarquias Locais.
- FIGUEIREDO, António Manuel (2004), “The learning by evaluating process of regional policy in Portugal: a special case of strong municipalities and weak planning regions”, *paper* apresentado à Regional Studies Association, *Conference “Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality & Rurality”*, University of Angers, France, 15-16 Abril.
- F.M.I. (2004), “International Financial Statistics” in DSI, *International Statistical Yearbook 2004*. Rheinberg: DSI Data Service & Information (Base de dados em CD-ROM).
- I.N.E. (1991 e 2001), *Recenseamento Geral da População*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.

- I.N.E. (1992-2002), *Estimativas de População Residente*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- I.N.E. (1993, 1995, 1997, 2000 e 2002), *Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio*, Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.
- JOHANSSON, Eva (2003), “Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities”, *Journal of Public Economics*, n.º 87, pp. 883-914.
- LOWRY, Robert C. e POTOSKI, Matthew (2004), “Organized Interests and the Politics of Federal Discretionary Grants”, *The Journal of Politics*, vol. 66(2), pp. 513-533.
- OATES, Wallace E. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, pp. 1120-1149.
- OLIVEIRA, César (1996), *História dos Municípios e do Poder Local - dos Finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- PEREIRA, Paulo. T. C. (1996), “A Politic-Economic Approach to Intergovernmental Lump-Sum Grants”, *Public Choice*, n.º 88, pp. 185-201.
- PIRES, Luís M. (1998), *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- ROGOFF, K. e SIBERT, A. (1988), “Elections and macroeconomic policy cycles”, *Review of Economics Studies*, n.º 55, pp. 1-16.
- S.T.A.P.E. (2004), *Resultados Eleitorais e dos Referendos*, Lisboa, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, Ministério da Administração Interna (http://www.stape.pt/resultref/res_aut.htm).
- VEIGA, Linda e VEIGA, Francisco (2005), “Eleitoralismo nos Municípios Portugueses”, *Análise Social*, Dezembro, XL (177): 865-889.
- VEIGA, Linda e PINHO, Maria Manuel (2005), “The Political Economy of Portuguese Intergovernmental Grants”, *NIPE-Working Paper*, EEG-UM, WP-8.