

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Ana Luísa Araújo Rodrigues

Os efeitos nas finanças locais da limitação de mandatos dos autarcas portugueses

abril de 2016



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Ana Luísa Araújo Rodrigues

Os efeitos nas finanças locais da limitação de mandatos dos autarcas portugueses

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Economia

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Linda Gonçalves Veiga

DECLARAÇÃO

Nome: Ana Luísa Araújo Rodrigues

Endereço Eletrónico: pg26981@alunos.uminho.pt

Telefone: 926348770

Número do Bilhete de Entidade: 14149497

Título dissertação: Os efeitos nas finanças locais da limitação de mandatos dos autarcas portugueses

Orientadora: Professora Doutora Linda Gonçalves Veiga

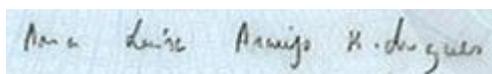
Ano de conclusão: 2016

Designação do Mestrado: Mestrado em Economia

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, 30/04/2016

Assinatura:



Agradecimento

Para a elaboração desta dissertação contribuíram várias pessoas, sem as quais teria sido extremamente difícil a sua realização. Por conseguinte, expresso os meus sinceros agradecimentos a todos que me apoiaram durante este percurso.

Agradeço de forma particular à Professora Doutora Linda Veiga por ter aceitado orientar esta dissertação e me guiar neste tema fazendo sugestões e retificações ao longo do trabalho elaborado.

Agradeço de forma especial à minha mãe pelo apoio constante não só nesta fase final do mestrado bem como aquele que me prestou desde o início do meu trajeto académico.

Resumo

Recentemente, a entrada em vigor da lei da limitação de mandatos nas câmaras municipais e freguesias portuguesas alterou a cenário organizacional político dos partidos políticos com assento parlamentar. Devido à implementação desta lei, os autarcas em Portugal não podem exercer o mesmo cargo governativo em três mandatos consecutivos. Esta alteração afetou significativamente as expectativas dos governantes no poder bem como dos futuros dirigentes. A forma como esta mudança se verifica no dia-a-dia dos cidadãos é uma questão fundamental a colocar-se de forma a saber se esta modificação deve ser mantida.

O primeiro contributo desta dissertação consiste na apresentação de uma revisão de literatura sobre o tema da limitação de mandatos no contexto internacional, visto que, em Portugal ainda não há estudos empíricos. A revisão da literatura permitirá perceber que embora não haja um consenso total, diversos autores põem em causa os resultados obtidos pelas limitações de mandatos. Portanto, justifica-se que haja uma análise das consequências da limitação de mandatos das autarquias portuguesas nas finanças dos governos locais. Para isso, será feita uma análise estatística onde serão estimados modelos econométricos com base em dados de 1997 a 2013 retirados dos portais da Associação Nacional de Municípios, da base de dados SalesIndex, assim como, do Instituto Nacional de Estatística e do Pordata.

A análise comparativa dos autarcas em término de mandato face a autarcas que legalmente ainda se podem candidatar à liderança da mesma câmara municipal permite concluir que há débeis diferenças entre estes dois grupos. As disparidades encontradas estão no limiar da significância estatística. Estas diferenças indicam que autarcas que não se podem recandidatar à mesma câmara municipal são menos despesistas e consequentemente arrecadam menos receita que autarcas que não estão legalmente limitados. Os resultados mostram que, em particular, a ideologia política dos autarcas em situação de término compulsivo de mandato tem efeitos estatisticamente significativos na despesa levada a cabo nos municípios.

Palavras-Chave: Limitação de mandatos, Despesa, Receita

Abstract

The recent approval of the term limit's law in Portuguese municipalities changed the political organizational scenery of political parties with parliamentary representation. The establishment of this new law states that mayors cannot be in the same office for more than three consecutive terms. This change is a significant shift on incumbents' expectations as well as in those of future officials. The way this modification comes about in a day-to-day way in citizens' lives is an essential question that should be raised in order to determine as to whether such amendment should be kept or not.

The first contribution of this dissertation is to review the literature on the term limits theme in an international context because for Portugal there are no empirical studies as of yet. This literature review allows us to realize that there is not a consensus, several authors ward off the results of terms limits. Therefore, it is justifiable to have an analysis of the consequences of term limits on Portuguese municipalities' public finances. Hence, a statistical analysis will be performed where several econometric models will be estimated based upon data from 1997 until 2013. The data was obtained from the National Municipalities Association website, from the SalesIndex database, the National Institute of Statistics and Pordata.

The analysis of mayors facing a term limit against those who can legally run for office provides evidence on how they manage municipalities expenditures and revenues. It concludes that there are slight statistical significant differences between the two groups. The dissimilarities found are marginally statistically significant. These differences shed light upon the fact that mayors who can no longer run for office tend to spend less and consequently collect less revenue as compared to those who are not legally limited. The results also show that, in particular, the political ideology of mayors affected by term limits does have a statistically significant effect on municipalities' expenditure policy.

Keywords: Term limits, Expenditure, Revenue

Índice Geral

1. Introdução	1
2. Revisão de Literatura	3
2.1. Modelos teóricos	5
2.2. Trabalhos empíricos	12
3. O caso português no contexto internacional	22
3.1. Limites de mandatos a nível internacional	22
3.2. As autarquias locais portuguesas	23
3.3. Limitação de mandatos em Portugal	24
4. Caracterização do comportamento dos autarcas em término de mandato	26
4.1. Dados	26
4.2. Caracterização da amostra	29
4.3. Modelos econométricos	34
4.4. Análise e Discussão dos Resultados Empíricos	36
5. Conclusão	45
6. Referências	47
7. Anexo	50

Índice de Tabelas

Tabela 1: Definições das variáveis	28
Tabela 2: Estatística descritiva das variáveis políticas – Limite e Ideologia Política – no ano de 2013.....	30
Tabela 3: Estatística descritiva da variável política “Antiguidade”	31
Tabela 4: Estatísticas descritivas das variáveis económicas	32
Tabela 5: Estatística descritiva das variáveis demográficas.....	33
Tabela 6: Estimativas do modelo (1).....	38
Tabela 7: Estimativas do modelo (2).....	40
Tabela 8: Estimativas do modelo (3).....	41
Tabela 9: Estimativas do modelo (4).....	42
Tabela nº 10: Tabela-Síntese da Revisão da Literatura Teórica.....	50
Tabela nº 11: Tabela-Síntese da Revisão da Literatura Empírica	51
Tabela nº 12: Tabela-Síntese das variáveis e efeitos esperados pela literatura	53

1. Introdução

Enquadramento do tema

A importância das ações dos políticos enquanto ocupam cargos governativos é uma matéria fundamental para perceber que atitudes estes tomam em prol do seu próprio interesse em detrimento do eleitorado. Por sua vez, ações que se desviam do interesse do eleitorado e da sociedade em geral são frequentemente alvo de penalizações que em seguida restringem o seu futuro político. De forma recorrente, a reputação é um conceito fundamental que os políticos procuram fomentar durante a sua carreira. Particularmente, a manutenção de uma boa reputação é especialmente crítica em cenários em que a hipótese de alcançar ou manter cargos governativos se predispõe.

A limitação de mandatos sucessivos permitida aos governantes é vista, por alguns, como uma forma de minorar o enraizamento de interesses próprios dos políticos como consequência da permanência prolongada num dado cargo. Há argumentos contra e a favor da implementação de limitação de mandatos. É importante perceber o que os estudos empíricos concluem sobre esta temática de forma a podermos entender se as leis que limitam os mandatos sucessivos dos políticos diminuem ou aumentam o bem-estar dos eleitores.

Em termos gerais, o argumento fulcral para a existência de limitação de mandatos é o de que com o passar dos mandatos os interesses individualistas dos governantes se sobrepõem aos interesses dos seus eleitores e que igualmente os grupos de interesse se aproveitem do erário público causando aumentos desnecessários na despesa pública. O principal argumento para a não existência da limitação de mandatos é a de que quando estes existem não há incentivos para que os governantes controlem a sua reputação e as eleições deixam de ser uma ferramenta de escrutínio por parte do eleitorado. Neste sentido, antes de abandonarem os cargos, os dirigentes podem levar a cabo políticas que aumentem a despesa pública, visto que, não estão preocupados com o seu futuro político.

Empiricamente, há algum consenso entre os autores que exploram este tema na medida em que a maioria concorda que a implementação de limitações aos mandatos dos governantes prejudica o património público e não o contrário, como é um dos objetivos da implementação.

Objetivos de investigação

A lei n.º 46/2005 de 29 de agosto em *Diário da República*, 2005 estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos das autarquias locais portuguesas. Os presidentes das câmaras municipais só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se no momento da entrada em vigor da lei (1 de janeiro de 2006) tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo.

O tópico em análise centra-se na questão de se a recente lei de limitação de mandatos dos presidentes dos municípios portugueses teve algum impacto nas finanças das autarquias.

Este tema é relevante porque devido à sua recente implementação ainda não há trabalhos que tenham estimado o impacto da implementação desta mesma lei. Sobre este tema há uma literatura extensa a nível internacional, já que a limitação de mandatos é popular junto do eleitorado, contudo não há resultados claros que apontem para um aumento do bem-estar deste mesmo grupo de indivíduos.

O objetivo do trabalho será estimar se a limitação de mandatos nas câmaras municipais realmente alterou o padrão de despesa e receita dos municípios, ao eliminar interesses estratégicos dos autarcas. O que vai ser estudado é se desde a entrada em vigor da lei, a despesa e receita dos municípios se manteve constante ou se diminuiu, como é o objetivo primordial da respetiva lei além, da diminuição do favorecimento a grupos de interesse e da corrupção.

Estrutura da dissertação

O estudo é composto por cinco partes diferentes e complementares. No Capítulo 2 serão apresentados os principais contributos teóricos e empíricos existentes na literatura relevante deste tema. No Capítulo 3 é feita uma caracterização da temática para Portugal no contexto internacional, com o propósito de dar a perceber a relevância presente deste tema para a realidade política de Portugal especialmente dos seus municípios. Em seguida, o Capítulo 4 mostra a análise empírica elaborada como o objetivo de saber o efeito da limitação dos mandatos autárquicos portugueses nas finanças dos municípios. Por fim, no Capítulo 5 são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. Revisão de Literatura

Admite-se que a introdução de limitação de mandatos nos cargos políticos poderá ter consequências sobre as despesas e receitas das instituições em que se procedeu a esta alteração. Por conseguinte, este capítulo pretende apresentar uma síntese da literatura teórica e empírica. Na Secção 2.1. apresentam-se vários modelos teóricos que analisam os diversos impactos possíveis causados pela limitação de mandatos e na Secção 2.2. apresenta-se alguma da evidência empírica baseada em painéis de países e países específicos. Em anexo apresentam-se tabelas com a síntese quer da literatura teórica quer da literatura empírica.

Na literatura sobre a limitação de mandatos há uma lacuna no que diz respeito à situação da limitação de mandatos nas autarquias em Portugal. Tendo em consideração, a recente entrada em vigor da lei de limitação de mandatos em Portugal, é natural que ainda não existam trabalhos desenvolvidos sobre este tema em particular. O presente trabalho pretende ser um dos primeiros a contribuir para a discussão dos efeitos da limitação dos mandatos autárquicos nas finanças das câmaras municipais portuguesas.

O principal argumento a favor da limitação de mandatos é de que a limitação reduz um problema intrínseco da política, a possibilidade de os “políticos de carreira” retirarem partido do seu estatuto, o que corrompe a eficácia da disciplina eleitoral. A introdução da limitação de mandatos pode ser benéfica, no longo prazo, porque reduz este interesse individualista.

Teoricamente, a responsabilização eleitoral beneficia os eleitores porque lhes permite selecionar políticos que mostrem melhor capacidade governativa e restringe o comportamento oportunista dos incumbentes. Os limites aos mandatos reduzem o tempo de serviço dos políticos e diminuem o custo de punir o mau comportamento ao substituir os incumbentes. De facto, a limitação de mandatos parece ser popular aos olhos dos eleitores. Estes veem esta limitação como um instrumento que serve os seus interesses.

Coyne e Fund (1992, *apud* ERLER, 2007) e Payne (1991, *apud* REED *ET AL.*, 1998) argumentam que a limitação de mandatos poria fim à “cultura despesista” que permeia as legislaturas. Com o passar do tempo, os políticos desenvolvem preferências despesistas à medida que se envolvem no processo de governação. Portanto, daí advém

a relação positiva entre a antiguidade no cargo e a propensão por maiores níveis de despesa. Moore e Steelman (1994 *apud* ERLER, 2007) avançam com o argumento de que quanto mais tempo, um político está no seu cargo, mais disposto está a gastar recursos. Dick e Lott (1993 *apud* REED *ET AL.*, 1998) argumentam que com o passar dos anos em um determinado cargo, o político começa a acumular um certo capital referente aos seus contributos para o bem-estar da população. Esta vantagem que os incumbentes adquirem torna mais complicada a corrida eleitoral de um novo político. Portanto, ao reduzir a duração da posse, a limitação de mandatos reduz o tempo que os incumbentes têm para introduzir barreiras à entrada. Proporciona-se assim, uma maior concorrência pelos lugares de poder o que, em teoria, beneficia os eleitores. É implícito que menor tempo no cargo implica menor despesa.

A favor da limitação de mandatos temos também Reed *et al.* (1998) que investigam o pressuposto de que ao reduzir o tempo dos políticos nos cargos, a troca de votos mútua entre os congressistas de diferentes estados para aprovar leis estatais é reduzida. De acordo com os autores, há alguma evidência de que certos políticos aumentam o apoio a medidas despesistas. Glazer e Wattenberg (1996 *apud* SMART E STURM, 2013) argumentam que sem limitação de mandatos, a perspectiva de vários mandatos futuros leva os políticos a desviarem o seu tempo da causa pública (um bem público) para outros serviços.

No entanto, na presença da limitação de mandatos, os eleitores não conseguem reter bons políticos. Além disso, a limitação elimina os benefícios futuros dos incumbentes e ao mesmo tempo os eleitores não podem “ameaçar” o político com o fim do cargo, o que pode ter como consequência a tomada de ações em benefício próprio por parte do político no seu último mandato.

Apesar de todos estes argumentos, a relação entre antiguidade no cargo e despesa não é clara. Segundo Aka *et al.* (1996 *apud* REED *ET AL.*, 1998) ao nível agregado, há pouca evidência de que, em média, mais anos de um político no cargo aumenta a despesa do Governo.

Em última análise, o debate sobre a limitação de mandatos deve pesar estas desvantagens contra as potenciais vantagens, como as avançadas por Smart e Sturm (2013), tal como a limitação do oportunismo e a redução da vantagem de incumbência.

2.1. Modelos teóricos

Nesta secção são apresentados alguns estudos teóricos que envolvem os diferentes efeitos da limitação de mandatos na utilidade dos governantes e no bem-estar dos eleitores. Estes estudos estão ordenados por ordem cronológica do ano de publicação.

Modelo de Glaeser (1997)

A favor da limitação de mandatos está o modelo proposto por Glaeser (1997) em que se procura explicar a contradição do facto de os eleitores reelegerem sistematicamente os mesmos incumbentes e ao mesmo tempo apoiarem a implementação da limitação de mandatos. Este artigo foca-se nos efeitos da limitação de mandatos “autoimpostos”. Intuitivamente, este cenário não se deveria verificar, visto que, nenhum agente político estaria a favor da limitação de mandatos no seu caso porque esta iria prejudicar a sua obtenção de privilégios. O mais célebre exemplo de limitação de mandatos autoimposta é a limitação do número de mandatos do presidente dos Estados Unidos da América prevista na Vigésima Segunda Emenda.

Assume-se que a limitação de mandatos é popular devido à aversão ao risco demonstrada pelos eleitores, ou seja, os eleitores preferem poder alternar entre governantes com diferentes ideologias. Este tipo de eleitores prefere que os limites de mandatos proporcionem a alternância dos candidatos em vez de se apresentarem sempre os mesmos candidatos, especialmente, se os eleitores não retirarem vantagens de incumbência. Os pressupostos propostos no modelo são: um grupo ideológico prefere ver o seu candidato no poder 50% do período e 50% do tempo o candidato rival, do que verificar um cenário em que o rival está em permanência no cargo; a oferta de dinheiro aos eleitores não é permitida. A eleição do candidato aporta benefícios ideológicos e materiais na forma de favorecimentos políticos e ganhos sociais associados com a eleição de líderes mais experientes. O eleitorado é formado por três grupos: o grupo de ideologia à direita, o de esquerda e o dos “oportunistas” que votam com a expectativa de obterem favorecimentos políticos. O político eleito irá alocar um determinado montante às pessoas que votaram nele aplicando uma maior carga fiscal aos restantes contribuintes. Assume-se que há um ganho exógeno de eleger um incumbente.

De acordo com o modelo apresentado, a limitação de mandatos diminui a utilidade do grupo de eleitores oportunistas porque aumenta a probabilidade de no seguinte mandato o candidato eleito não ir ao encontro aos seus interesses. De igual forma, o limite imposto prejudica todos os eleitores porque limita os possíveis ganhos a conseguir pela antiguidade no cargo do político. O número de mandatos ótimo depende do nível de risco dos grupos com ideologias diferentes e também dos benefícios exógenos da antiguidade no cargo. Se os políticos se situam nos extremos ideológicos, a aversão ao risco dos eleitores aumenta, fazendo com que estes estejam mais interessados na proteção que a limitação de mandatos lhe oferece. Pelo contrário, os eleitores oportunistas perdem com os limites de mandatos porque estão mais incertos quanto à possibilidade de poderem beneficiar com a eleição de certos candidatos. Portanto, a implicação deste modelo é a de que o grupo de eleitores oportunistas rejeitam os limites de mandatos enquanto os restantes eleitores concordam com a sua implementação.

Em conclusão, a limitação de mandatos limita o risco de os eleitores serem governados durante um período extenso de tempo por um candidato contra a sua ideologia. Os benefícios da limitação de mandatos aumentam à medida que a aversão ao risco dos eleitores também aumenta. A presença de benefícios resultantes da reeleição ou da antiguidade do cargo dos incumbentes atenua o desejo de haver limites aos mandatos.

Modelo de Lee (2002)

Encontrando conclusões ambíguas, o artigo apresentado por Lee (2002) analisa os efeitos no bem-estar da limitação de mandatos dos legisladores. Apesar de aparentemente os governantes se tornarem mais “egoístas” quando mais tempo se mantêm no cargo, os legisladores mais antigos conseguem transferir mais recursos para os seus eleitores. Consequentemente, por norma, são reeleitos. A limitação de mandatos reduz o tempo dos legisladores no cargo. A limitação de mandatos pode produzir efeitos distintos como, por um lado, promover campanhas mais competitivas, ou, por outro lado, reduzir a experiência dos legisladores e diminuir o montante das transferências conseguidas pelos políticos. Portanto, os eleitores podem ou não beneficiar dos limites aos mandatos. Em suma, os efeitos no bem-estar da limitação de mandatos dependem da forma da função de utilidade dos eleitores.

No modelo, assume-se que, os legisladores ao ganharem experiência conseguem ser mais produtivos na transferência de recursos, isto porque têm agora um melhor posicionamento no “ranking” político. Mas, simultaneamente, esses mesmos legisladores procuram servir os seus próprios interesses em detrimento dos interesses dos eleitores. Por conseguinte, o eleitorado pode ou não preferir ter um legislador com mais experiência. Para poderem ser reeleitos os incumbentes prometem oferecer mais benefícios ao eleitorado do que outro candidato. Portanto, se o efeito dos benefícios conseguidos alocados aos eleitores for superior ao efeito do desvio do comportamento do legislador, a utilidade dos eleitores irá aumentar. Assim, o autor refere que para analisar o efeito da limitação de mandatos no bem-estar se deve perceber de que forma os limites alteram os comportamentos dos governantes.

Quando um certo legislador é inexperiente, a limitação de mandatos aumenta a sua duração no cargo ao mesmo tempo que afeta negativamente a antiguidade dos legisladores mais experientes fazendo com que se aumente a utilidade dos eleitores. Se a função de utilidade do eleitorado é côncava, a utilidade ganha através do aumento da experiência de um legislador “novato” é superior à perda de utilidade devido ao dano causado ao estatuto do legislador mais experiente, resultando no facto de que o bem-estar dos eleitores aumenta, na situação de limitação de mandatos. Se função de utilidade do eleitorado é convexa passa-se o contrário e os limites de mandatos diminuem o bem-estar dos eleitores. É de realçar que, neste modelo, a produtividade do legislador está dependente do seu posicionamento político relativamente aos outros legisladores. Portanto, os fatores que impactam a produtividade dos legisladores são específicos à sua região, como por exemplo, o número de altos cargos políticos que podem ocupar. Em simultâneo, o ambiente político local também provoca efeitos na produtividade política, como por exemplo, se há instabilidade política ou algum escândalo de corrupção.

Modelo de Bernhardt et. al (2004)

Argumentando contra a limitação de mandatos, Bernhardt *et. al* (2004) desenvolveram um modelo dinâmico num cenário democrático em que os candidatos a cargos políticos e o eleitorado têm pretensões distintas. Como se assume que os eleitores têm informação incompleta sobre a ideologia dos candidatos, o eleitorado terá que usar informação referente aos anteriores cargos dos políticos para poderem

ponderar a eleição dos mesmos. Assume-se que a ideologia do concorrente é a oposta à do incumbente. No modelo, os eleitores têm expectativas racionais e somente se importam com a posição do seu representante. Os governantes estão sujeitos a um limite ao número de mandatos. Um incumbente com uma ideologia moderada pode agradar ao eleitor mediano e ganhar votos de ambos os espectros ideológicos e assim ter uma maior probabilidade de reeleição. Este fenômeno é mais predominante à medida que a antiguidade no cargo aumenta e os governantes moderam as suas posições para aumentar a sua probabilidade de reeleição. É assumido que num cenário sem favorecimentos, uma reforma legislativa que restrinja o número de mandatos diminui o bem-estar eleitoral. Esta é uma consequência da remoção de “bons” políticos dos cargos e também da redução do incentivo à construção da reputação. Para que uma limitação de mandatos mais restrita possa aumentar o bem-estar dos eleitores, a limitação de mandatos deve ter um impacto direto na redução acentuada dos favorecimentos obtidos pelos governantes mais antigos. A possibilidade de obter favorecimentos faz com que o eleitorado seja mais tolerante com os políticos que não representam abertamente os seus interesses.

São caracterizados os efeitos das limitações de mandatos na evolução ao longo do tempo da ideologia dos políticos e são derivadas as suas possíveis implicações para o sentido de voto e o bem-estar geral. É explorado o processo de como os favorecimentos de incumbentes com mais antiguidade interagem com a lei de limitação de mandatos para afetar os resultados eleitorais. Os autores encontram que a limitação de mandatos reduz o bem-estar dos eleitores quando a decisão é somente baseada na ideologia do político a eleger para o cargo. Por outro lado, a limitação de mandatos pode ser vantajosa quando os incumbentes mais antigos podem retirar benefícios para os seus eleitores em vez dos seus colegas com menor antiguidade. A limitação de mandatos é particularmente valorizada nos distritos grandes e ricos quando há grandes favorecimentos políticos a ocorrerem. Contrastando duas regiões de diferentes dimensões, quando há mais favorecimentos a poderem ser obtidos, na região mais pequena, a limitação de mandatos não é popular, sendo que na região maior há preferência pela limitação. Assim, uma maioria dos eleitores estaria a favor da limitação de mandatos. No mesmo sentido, regiões mais pobres tipicamente não apoiarão a limitação de mandatos, porque por norma, têm tendência a reeleger os seus incumbentes.

Os autores argumentam que o eleitor mediano é decisivo na eleição dos governantes. Assim, o incumbente que se recandidata é reconduzido no cargo se e só se esse candidato alinhar a sua ideologia com aquela expressa pelo eleitor mediano. Comparando a situação de limites de dois ou três mandatos com uma situação sem limitação de mandatos, a expansão da limitação de mandatos aumenta o bem-estar do eleitor mediano.

No modelo, a limitação de mandatos é desfavorável para os eleitores por dois motivos: primeiro, destituem políticos moderados que são normalmente preferidos pelo público e, segundo, demovem os políticos de manter uma boa reputação perante o público agora que não têm incentivos para o fazer. Os eleitores parecem ter um maior apreço por governadores com mais anos a servir o seu cargo. Uma possível explicação é a sua maior facilidade em lhes proporcionar favorecimentos em detrimento de regiões administradas por governantes mais jovens, ou seja, são vistos como melhores políticos a fazer “lobby” pela sua região. Por sua vez, depreende-se que escolher votar por um candidato inexperiente é um maior risco.

Em conclusão, este artigo ressalta as diferenças ideológicas entre o incumbente e o candidato e como estas diferenças são afetadas pelas limitações de mandatos. Considerando que os eleitores têm mais informação sobre o incumbente e que os incumbentes mais antigos podem mais facilmente obter favorecimentos para os seus eleitores, o modelo sugere que a limitação de mandatos provoca que os eleitores sejam mais exigentes com os políticos que se pretendem recandidatar, visto que, estes deixam de ter incentivos para ir ao encontro das necessidades do eleitorado quando há limitação. Como o eleitor mediano prefere um político moderado no poder e a limitação de mandatos coloca-os numa posição precária, sem possíveis favorecimentos, a limitação de mandatos diminui o bem-estar dos eleitores. Regiões mais ricas ou com mais população apoiam mais facilmente a limitação de mandatos do que o contrário, dado que, regiões mais pobres e despovoadas normalmente reelegem o incumbente.

Modelo de Herron e Shotts (2006)

Contra a limitação de mandatos, o modelo proposto por Herron e Shotts (2006) analisa a seleção eleitoral e as escolhas políticas e explora os efeitos da limitação de mandatos na despesa durante as legislaturas. Neste modelo, os eleitores “egoístas” em vários distritos preferem eleger legisladores que lhes tragam benefícios pessoais em vez

de se preocuparem com a maximização do bem-estar social. Aqui, a limitação de mandatos pode, em algumas ocasiões, dificultar a eleição de legisladores que normalmente conseguem mais “favorecimentos” e, portanto, diminuem a despesa com certos favorecimentos. Por outro lado, quando os favorecimentos conseguidos não são implementados de forma socialmente eficiente, então, alguns distritos diminuem o seu desejo pelos favorecimentos. Neste caso, a limitação de mandatos não promove a moderação na despesa futura e paradoxalmente aumenta a despesa com favorecimentos. A questão à qual os autores pretenderam responder foi a seguinte: será que a limitação de mandatos promove o controlo dos eleitores sobre os legisladores e, portanto, leva à moderação da despesa, ou terá o efeito contrário? Para responder a esta pergunta, os autores desenvolveram um modelo que integra o controlo assumido pelos eleitores, a limitação de mandatos e as despesas com projetos de favorecimento. O modelo é usado para explorar a forma como a limitação de mandatos interage com as despesas em projetos de favorecimento.

No modelo, quando um representante é eleito pela primeira vez, os eleitores não sabem se o legislador lhes pode trazer favorecimentos. Mas com o passar do tempo, os eleitores observam o comportamento do legislador. Assume-se que os eleitores preferem legisladores que lhes podem conseguir favorecimentos. O modelo prevê que a limitação de mandatos ao limitar a seleção de legisladores que proporcionam favorecimentos pode reduzir as despesas com este tipo de projetos. Pelo contrário, prevê-se que quando os projetos de favorecimento não são eficientes, a limitação de mandatos irá aumentar a despesa com favorecimentos. O modelo demonstra que a limitação de mandatos ao dissolver as expectativas eleitorais, pode reduzir os incentivos para que os governantes se comportem de forma responsável no curto prazo podendo, no entanto, promover a moderação nas despesas no longo prazo. Quando os eleitores querem favorecimentos em detrimento de outros distritos, mas a implementação dos favorecimentos é ineficiente, estas reduções nos incentivos podem ter uma influência negativa no bem-estar social.

Em conclusão, os eleitores pretendem reeleger legisladores que consigam benefícios para o seu distrito e rejeitam legisladores que tomam como prioridade o bem-estar do conjunto da sociedade em vez dos benefícios para o próprio distrito. O modelo revela que a limitação de mandatos afeta de forma diferente as despesas com favorecimentos dependendo do grau de ineficácia dos projetos de favorecimento. Sendo

pouco ineficazes, a limitação de mandatos pode promover a moderação na despesa ao limitar a capacidade de eleger legisladores que facilitem benefícios particulares. Ao serem muito ineficazes, os legisladores que não estão limitados nos seus mandatos têm incentivos em deixarem de procurar a obtenção de favorecimentos. Os autores consideram que quando os legisladores deixam de ter a pressão da limitação de mandatos pode aumentar ou diminuir o bem-estar social.

Modelo de Smart e Sturm (2013)

A favor da limitação de mandatos, Smart e Sturm (2013) apresentam um modelo em que os políticos têm informação privada sobre a efetividade de uma dada política e podem ser um de dois tipos: “interessados pelo bem-estar público” em que os seus ganhos de bem-estar são iguais aos do eleitorado ou podem ter “preferências enviesadas”. Os autores utilizam um modelo de agência política. Neste, o incumbente tem que fazer uma escolha binária em nome do eleitor representativo. Os incumbentes podem ter preferências iguais ou diferentes das do eleitor. Há informação assimétrica entre o eleitor e o incumbente, tendo o político mais informação.

Os incentivos criados pela responsabilização eleitoral podem reduzir o comportamento oportunista dos políticos com preferências enviesadas, mas podem igualmente distorcer o comportamento dos políticos com interesse no bem-estar público. A razão centra-se no facto de que, se a limitação dos mandatos reduz as perspectivas de reeleição, o incentivo dos políticos, dos dois tipos, em tomar medidas no presente em benefício dos cidadãos é igualmente reduzido.

Num modelo com limite de dois mandatos, os políticos seguem as suas preferências nos seus segundos mandatos. Contudo, o ganho do primeiro mandato é também menor, do ponto de vista social, visto que, não há interesse em seguir políticas eleitoralistas agora que não há possibilidade de reeleição. Este é o “efeito da verdade”. Um aumento da verdade reduz a probabilidade de reeleição dos incumbentes com preferências enviesadas. Como as políticas passadas são um indicador da preferência dos incumbentes é mais fácil para os eleitores detetar e remover esses políticos. Este é o “efeito de seleção”.

Este modelo mostra que a combinação dos dois efeitos pode fazer com que a limitação dos mandatos seja preferível a uma situação sem essa limitação, na perspectiva

dos eleitores. O impacto no bem-estar do “efeito da verdade” é em geral ambíguo: a verdade é benéfica para um bom político, mas para os “maus” políticos esse efeito é menos benigno. O impacto no bem-estar do “efeito de seleção” predisposto pelo “efeito de verdade” é positivo. Ao rejeitarem políticos que não partilham das suas preferências, a utilidade dos eleitores aumenta. O artigo mostra que se os custos de um comportamento mais verdadeiro forem baixos, então o “efeito de seleção” positivo assegura que o limite de dois mandatos aumenta o bem-estar dos eleitores.

Concluem que as limitações de mandatos podem ir ao encontro dos interesses dos eleitores. Em princípio, a limitação do número de mandatos reduz o valor do cargo. Isto induz um “efeito de veracidade” pelos incumbentes, que por sua vez dá oportunidade aos eleitores de elegerem de forma seletiva, políticos com maior qualidade para um segundo mandato. A combinação destes dois fatores pode aumentar a utilidade dos eleitores *ex-ante*.

Como um reparo a este artigo, este modelo – como qualquer outro – baseia-se em diversas simplificações da realidade, em particular, pressupõe que um qualquer governante age em concordância com um eleitor representativo. No entanto, não se sabe se este é o eleitor mediano e se for é difícil encontrar um eleitor com preferências medianas em todas as variáveis de receita e despesa do Estado. De igual forma, um afastamento da ideologia política do seu partido pode retirar margem de manobra ao político, o que por si só põe em causa a hipótese de recandidatura.

2.2. Trabalhos empíricos

Apresenta-se nesta secção os estudos empíricos mais relevantes na literatura nomeadamente alguns artigos que analisam a realidade de vários países bem como a nível estatal para os Estados Unidos da América (ao nível dos governadores), para os municípios do Brasil e para as províncias chinesas. Em cada subtema, os estudos estão ordenados por ordem cronológica do ano de publicação.

Estudos em painéis de países

Contra a limitação de mandatos temos Johnson e Crain (2004) que usam um painel de 48 democracias de 1972 a 1990. Testam o modelo de construção de reputação que consiste em considerar que a construção da “reputação” dos políticos com cargos governativos é um dos objetivos fundamentais para que estes possam ser reconduzidos

nos seus cargos. Uma das formas mais óbvias de demonstrar as suas capacidades governativas aos eleitores é através da política orçamental. Neste modelo está subentendido que a limitação de mandatos afeta a forma como se faz a política orçamental, visto que, um governante limitado pelo número de mandatos valoriza menos a sua reputação do que um governante que se pode recandidatar. Isto é decorrente do facto de que o governante já não poder retirar benefícios da sua reeleição. A implicação básica é a de que um incumbente que não se pode recandidatar comporta-se de forma diferente do que um incumbente que o pode fazer. Os autores examinaram as diferenças na performance orçamental dos governos democráticos com situações de limitações de mandatos distintas.

De acordo com o estudo, a limitação de mandatos leva a uma maior despesa e receita do Estado no último mandato do cargo em países que implementaram legislação para limitar mandatos governativos. Mais detalhadamente, o que os autores encontram é que a despesa diminui quando ainda não chegou a restrição ao mandato, mas aumenta quando já não há possibilidade de recondução no cargo. Adicionalmente, cargos com limitações mais restritivas têm uma probabilidade ainda maior de aumentar a despesa e a receita do Estado. Estes resultados estão em linha com o modelo de construção de reputação que foi proposto. Significa que a limitação de mandatos ao alterar as restrições que os governantes enfrentam consequentemente irá reduzir os incentivos em melhorar as reputações dos governantes através de uma melhor performance orçamental. Isto pode acontecer porque com a limitação de mandatos não há estímulos para se construir uma melhor reputação no último mandato.

Igualmente contra a implementação da limitação de mandatos, Nogare e Ricciuti (2011) usam dados em painel de 52 países entre 1977 e 2000. Neste artigo focam-se nos orçamentos propostos pelos governos dos diferentes países em que existe a limitação de mandatos dos políticos. Usam despesas sociais e as despesas totais como variáveis dependentes. Como variáveis independentes além de incluírem a variável binária da limitação de mandato – que toma o valor de 1 se há limitação ao mandato e 0 caso contrário – incluem ainda outra variável binária que reflete se o governo tem maioria ou não, e a variável binária da ideologia do governo – que toma o valor de 1 se o partido tem uma ideologia de esquerda e 0 caso contrário. Como variáveis orçamentais, económicas e demográficas são incluídas no modelo o logaritmo do Produto Interno

Bruto (PIB), o logaritmo do diferencial do PIB e a sua trajetória natural e a proporção da população com mais de 65 anos.

Os autores não encontram diferenças significativas entre as políticas orçamentais de políticos com limitação e sem limitação de mandatos. Por outras palavras, concluem que a limitação de mandatos não tem efeitos estatisticamente significativos na despesa e receita do Estado. De igual forma, também não encontram que a ideologia dos governos em funções seja relevante para a constituição da despesa do país. Concretamente, não encontram evidência de que governos com ideologia à esquerda aumentem a despesa comparativamente a governos com ideologia à direita.

Estudos para os Estados dos Estados Unidos da América

Crain e Tollison (1993) usam dados de 1969 a 1989 para os estados dos Estados Unidos da América de forma a estudar a relação da política orçamental e inconsistência temporal das preferências presentes e futuras dos governadores e as suas conseqüentes decisões. A inconsistência temporal é um problema transversal nas decisões políticas. Esse problema consiste na incapacidade dos eleitores ou governos no presente chegarem a compromissos necessários para com os eleitores ou governos no futuro. Sem que haja a implementação de mecanismos que tenham em conta o equilíbrio intergeracional das decisões políticas tomadas no presente, as preferências de eleitores ou governos futuros serão temporalmente inconsistentes com as preferências dos eleitores ou governos no presente. O resultado são escolhas sub-ótimas no presente que restringem as escolhas orçamentais no futuro. As limitações de mandatos são barreiras notórias à capacidade de os governadores em funções influenciarem a política orçamental para além do número de mandatos em que podem ser eleitos. A volatilidade introduzida pelas limitações de mandatos deve-se aos incentivos que estas proporcionam a governantes em funções no presente para usar a política orçamental atual como um instrumento para exercer controlo sobre o sucessor. A hipótese que se coloca é a de que uma maior continuidade política, isto é, sem o uso de limitações de mandatos, deveria reduzir o uso estratégico de variáveis de política orçamental ao longo do tempo, produzindo assim uma diminuição da volatilidade dessas mesmas variáveis.

Concluem que a limitação de mandatos dos governadores tem um efeito estatisticamente significativo de aumento dos défices públicos e nas receitas, mas o efeito não é significativo nas despesas. Os resultados encontrados apoiam a previsão da

teoria da inconsistência temporal, ou seja, apoia a hipótese que o governo atual utiliza estratégias sobre a política orçamental quando não há a possibilidade de preservar o cargo em futuros períodos eleitorais. O que este estudo debate é a essência da discussão da limitação de mandatos. Isto é, enquanto a limitação de mandatos pode ser uma proposta benéfica no que diz respeito à quebra de barreiras de entrada a novas ideias políticas, é necessário adicionar a esta análise o facto de que a limitação de mandatos faz com que a produção de políticas orçamentais no contexto de consistência temporal seja mais custosa.

Contra a implementação da limitação de mandatos temos Besley e Case (1995) que analisaram o comportamento dos governadores dos Estados Unidos da América para investigar se se verificou a hipótese da construção de reputação do político. Estes autores testam um modelo de agência política. Neste, pressupõem-se que os eleitores não sabem distinguir o tipo de político que se candidata ao cargo de governador – um candidato que respeita as preferências do eleitorado ou um candidato “egoísta”. Se os eleitores estiverem incertos sobre as características dos candidatos então irão procurar “medir” a sua performance política. Se os governadores incumbentes procurarem ser reeleitos então esse processo irá afetar a política orçamental. A ambição de manter uma reputação é muitas vezes o mecanismo que modera as ações individualistas levadas a cabo pelos políticos. Os indivíduos querem durante os seus mandatos desenvolver uma reputação que lhes dê mais hipóteses de reeleição. O objetivo da extrapolação da teoria para a prática é mostrar que com informação imperfeita e agentes racionais, a limitação de mandatos deverá levar a alterações nas escolhas políticas.

Na parte empírica, os autores recorrem a dados estatais de 48 estados entre 1950 e 1986 e focam-se no comportamento dos governadores que não podem ser reeleitos. Mais concretamente, procuram encontrar o efeito da limitação de mandatos nas despesas e receitas estatais. Como variáveis explicativas, são incluídas uma variável binária da limitação de mandatos – toma o valor de 1 se há limitação e 0 caso contrário –, a afiliação partidária – 1 se o governador for democrata e 0 caso contrário –, o rendimento estatal *per capita*, a proporção da população dos 5 aos 17 anos e a proporção da população com mais de 65 anos e a população estatal total. Encontram evidência de que os impostos e as despesas sofrem um aumento quando há limitação de mandatos e se um governador Democrata está no poder comparativamente a governadores que se podem recandidatar. O resultado é um ciclo político-económico

mais acentuado nos estados com limite de mandatos, que diminui o rendimento estatal quando há hipótese de recandidatura. Concluem que a limitação de mandatos tem um efeito significativo no aumento nas despesas públicas *per capita* totais.

O estudo de Besley e Case (1995) dá apoio empírico ao modelo de construção de reputação. Parece que a limitação de mandatos tem como consequência a alteração de políticas formuladas pelos governadores afetados. Inclusivamente, é notório que a afiliação partidária é um dos principais motores para explicar os resultados encontrados. As diferenças partidárias podem dever-se à forma como os partidos selecionam os candidatos ou à falta de mecanismos de disciplina nos partidos. É apresentado o facto de que a limitação de mandatos deturpa as ações durante os mandatos. Os incumbentes mantêm despesas inferiores à média estatal no primeiro mandato, mas colocam a despesa significativamente acima da média estatal no último mandato. Estes resultados são consistentes com a teoria apresentada de que os incumbentes dão menor importância à sua reputação quando não se podem recandidatar resultando numa redução do esforço de controlo dos impostos e despesa. A mudança exógena da taxa de desconto representada pela limitação de mandatos altera os incentivos dos políticos em irem ao encontro às pretensões dos eleitores.

Numa atualização do trabalho sobre limitação de mandatos desenvolvido anteriormente, Besley e Case (2003) usaram dados para os estados dos Estados Unidos da América de 1959 até 1997, aumentando a sua base de dados em 11 anos. Com as mesmas variáveis explicativas, os autores reafirmam parte dos resultados obtidos anteriormente. Nos anos de término de mandato, sem possibilidade de reeleição, os governadores, em média, aumentam a despesa estatal *per capita*. Contudo, os resultados anteriormente encontrados sobre o efeito da limitação de mandatos nos impostos são agora rejeitados. Com este painel mais extenso, em estados onde o governador não se pode recandidatar, em média, o total dos impostos *per capita* são menores comparativamente a estados onde não há limitação de mandatos.

Richardson Jr. *et al.* (2005) focam-se no caso específico do estado norte-americano de Missouri que em 1992 viu a aprovação da limitação de mandatos para os legisladores estatais removendo a maior parte destes do cargo que estavam a ocupar até 2004. Esta limitação permite que cada legislador possa servir no máximo 8 anos na mesma câmara. Este processo permitiu a entrada de um número significativo de

legisladores inexperientes nos cargos públicos desse estado. Neste artigo, os efeitos da limitação de mandatos no estado de Missouri são estudados através das mudanças na composição da Assembleia Geral, os impactos eleitorais e no percurso político dos governantes. Compilando dados sobre os legisladores de forma a monitorizar as mudanças nas suas carreiras, usando entrevistas aos legisladores veteranos e utilizando questionários feitos aos governadores para determinar se há diferenças entre os legisladores veteranos e novatos permitiu perceber melhor o efeito estatal da limitação de mandatos.

Segundo este artigo, a limitação de mandatos aumentou o número de assentos disponíveis ao retirar incumbentes de forma compulsiva, mas teve pouco impacto na competição intrapartidária e interpartidária. Assim sendo não se verificou maior concorrência eleitoral quer entre Democratas e Republicanos ou dentro de cada partido. A limitação de mandatos aumentou a rotatividade de representantes na câmara estatal e diminuiu a antiguidade no cargo no senado. A limitação de mandatos afetou a constituição das câmaras ao remover os membros com mais antiguidade que habitualmente tiveram posições de destaque a nível político. Os autores concluem que os efeitos da limitação de mandatos ainda estão a produzir diversos efeitos na forma como os governadores encaram os cargos políticos.

Os apoiantes da limitação de mandatos legislativos argumentam que estes diminuem as despesas do Estado. Usando dados orçamentais de 47 estados dos Estados Unidos de 1977 a 2001, Erler (2007) não sustenta este argumento. Este trabalho compara os padrões de despesa gerais dos estados (inclui as despesas estatais em educação, infraestruturas e transportes, serviços sociais e pagamentos de juros da dívida) bem como a despesa *per capita* e as despesas em percentagem dos rendimentos com e sem limitação de mandatos dos governadores. A variável binária da limitação de mandatos toma o valor de 0 antes do último mandato possível e de 1 quando se trata do último mandato ao qual se é possível candidatar. As duas razões apontadas para esta codificação da principal variável explicativa são a de que se espera que a limitação afete a despesa estatal antes do término do último mandato e de que o mandato imediatamente anterior à implementação é a primeira a conter um número substancial de governantes que não se podem recandidatar na legislatura seguinte.

Conclui que os estados com limites de mandatos têm maiores despesas *per capita* do que estados sem limites de mandatos. Concretamente, o impacto da limitação de mandatos não é significativo na área da educação, mas é relevante nas áreas dos serviços sociais, infraestruturas e transportes e saúde. Complementarmente, a autora encontra evidência que indica que estados com limitações do número de mandatos mais restritivas têm níveis de despesa superiores a estados que permitem um maior número de recandidaturas aos cargos de governadores. Sugere também que a limitação de mandatos dá aos políticos maiores incentivos para se desviarem da política orçamental ótima ao alterarem o ambiente político em que tal política é formulada. Em conclusão, a limitação de mandatos parecer ter tido um efeito contrário ao seu propósito. Os estados têm maiores níveis de despesa depois da implementação de limitação de mandatos do que anteriormente. Estes aumentos na despesa são evidentes em várias grandes categorias da despesa do estado. A autora sugere que mudar as leis da limitação de mandatos (aumentando o número de mandatos sucessivos e elegíveis) provavelmente teria efeitos benéficos na política orçamental dos estados.

Por fim, Alt *et al.* (2011) exploram a variação da limitação de mandatos entre os estados dos Estados Unidos para estimar dois efeitos na performance governamental. Compara-se o desempenho económico e fiscal entre governadores incumbentes com e sem limite de mandatos. Com a antiguidade no cargo constante, diferenças na performance pelos políticos que podem ser reeleitos e os incumbentes com limite de mandato identificam um “efeito de responsabilização”: aqueles governadores que podem ser reeleitos têm maiores incentivos em se esforçar em prol dos seus eleitores. Com os limites de mandatos constantes, diferenças na performance pelos políticos em diferentes mandatos identificam um “efeito de competência”: os incumbentes no último mandato são mais competentes porque têm mais experiência. O estudo isola os dois efeitos fazendo variar a duração da limitação de mandatos. A performance relativa dos incumbentes num dado momento do tempo – alguns limitados, outros não – reflete o “efeito de responsabilização” já que cada um “sobreviveu” ao mesmo número de eleições, mas tem diferentes incentivos em ter ações em prol do eleitorado. A performance relativa dos incumbentes limitados em diferentes mandatos reflete o “efeito da competência”, dado que cada um já foi reeleito um número diferente de vezes, mas tem o mesmo incentivo em seguir ações em prol do eleitorado.

Alt *et al.* (2011) mostram que o crescimento económico é maior e os impostos, despesas e custos de despesa com dívida são menores com governadores incumbentes que se podem recandidatar do que com incumbentes com limites de mandatos (efeito de responsabilização) e em incumbentes reeleitos do que com novos políticos (efeito de competência), tudo o resto constante. Os resultados sugerem que as preocupações com a competência são relevantes e que a duração, e não só a existência de limitação de mandatos importa.

O caso dos municípios Brasileiros

Contra a limitação de mandatos, temos um artigo recente de Klein e Sakurai (2015) que pretende estabelecer uma correlação entre os ciclos político-económicos e a limitação de mandatos para a realidade das câmaras legislativas do Brasil. É necessário explicitar que no Brasil os governadores municipais têm uma limitação de mandatos de dois mandatos consecutivos. Neste artigo, os autores analisam os diferentes incentivos eleitorais encarados pelos governadores que se podem recandidatar face a aqueles que são abrangidos pela limitação de mandatos. Uma premissa que os autores recordam como importante para analisar as diferenças entre os governadores é a de que se os governadores não se puderem recandidatar não devem, *a priori*, adotar comportamentos oportunistas para aumentarem as suas hipóteses de recandidatura. As razões para que esta premissa não faça sentido são o facto de os governantes limitados se comportarem de forma oportunista para promoverem a sua própria agenda política ou prejudicarem os seus oponentes políticos. Baseados em uma amostra de 3393 municípios brasileiros – o que corresponde a 61% do total dos municípios – desde 2001 a 2008 – o que perfaz dois termos eleitorais – os autores encontram evidência de que existem diferenças na política orçamental entre governantes no primeiro e segundo (e final) mandato durante anos em que há eleições. À medida que os atos eleitorais ao nível municipal se aproximam, os governadores com possibilidade de reeleição diminuem as receitas fiscais dos seus respetivos estados e alteram a composição da despesa diminuindo a despesa corrente e aumentando a despesa de capital com efeitos a longo prazo, enquanto as despesas totais e o défice não se alteram.

Estas conclusões enquadram-se no argumento dos governadores que pretendem maximizar as suas hipóteses de reeleição estando sujeitos a regras de limites de défices públicos. Nesta situação, os governantes que procuram a reeleição modificam a

composição do orçamento nos anos que há eleições ao aumentarem as despesas que são mais perceptíveis aos eleitores de forma a obterem mais votos enquanto conseguem manter os défices a um nível aceitável com substituições feitas ao longo da legislatura. Este resultado é possivelmente uma consequência de várias normas legais instituídas com o propósito de amenizar o oportunismo inerente ao cargo político. Em concreto, a implementação da Nova Legislação Eleitoral de 1997 em conjunto com a Lei da Responsabilidade Orçamental de 2000 foram instrumentos que disciplinaram os governantes, mas que por sua vez, fizeram com que estes adotassem uma estratégia de segundo ótimo – a substituição de componentes da despesa municipal sem prejuízo das regras do défice.

O caso das províncias chinesas

O seguinte estudo conduzido por Zhang e Gao (2008) foca-se no efeito dos mecanismos de controlo do comportamento político como a limitação de mandatos dos governadores chineses no crescimento económico. Um mandato de um governador na China é de 5 anos. Recorrendo a dados em painel com informação relativa aos governadores das províncias chinesas entre 1978 e 2004 pretendem encontrar o sentido e a magnitude dos efeitos destas políticas de controlo dos governadores no crescimento económico ao nível local.

Como variáveis explicativas, os autores usam uma variável binária para exprimir se o político mudou de cargo, outra variável para assinalar se o governador é nativo a essa localidade e uma variável da antiguidade no cargo. Outras variáveis políticas são incluídas como a idade do governador, a sua educação, uma variável binária para a sua experiência no governo central tomando o valor de 1 se tem experiência prévia no governo central e 0 caso contrário, bem como variáveis económicas como o PIB *per capita* local e o crescimento do PIB local. A variável dependente é o logaritmo do PIB *per capita*.

Utilizando o Método dos Mínimos Quadrados (MMQ), o coeficiente da variável da antiguidade do governador no cargo é positivo e estatisticamente significativo, mas o coeficiente da forma quadrática desta variável é negativo e igualmente estatisticamente significativo. Este resultado corrobora a hipótese dos autores de que pouco tempo no cargo pode tornar os governadores pouco interessados no bem-estar público e demasiado tempo do cargo pode intensificar a procura pela satisfação dos seus objetivos

peçoais. Assim sendo, a relação entre a antiguidade governamental e o crescimento económico não é linear, sendo o impacto marginal positivo na economia numa fase inicial do período no cargo, mas depois tornando-se prejudicial à medida que o governador se mantém no mesmo cargo. Os autores calculam que o ponto de inflexão da tendência se dê aos 4.9 anos de antiguidade no cargo, o que perfaz quase um mandato.

De forma a tentar resolver os possíveis problemas de endogeneidade, é ainda assumido que as variáveis são exógenas com o intuito de se poder aplicar o método de estimação das variáveis instrumentais. Os resultados das regressões estimadas através do método das variáveis instrumentais revelam que a variável da antiguidade continua a ter sinal positivo, mas já não é estatisticamente significativa. O coeficiente da variável da antiguidade é agora superior ao da regressão pelo MMQ, portanto, à medida que a antiguidade aumenta o seu efeito no crescimento económico não será tão negativo como anteriormente encontrado pelo MMQ. Como conclusão geral, neste artigo é encontrado que nas províncias chinesas a limitação de mandatos tem um impacto positivo no crescimento económico das províncias. É encontrado também que a relação entre a limitação de mandatos e o crescimento económico tem o formato de U invertido.

Em suma, depois da compilação de vários artigos importantes sobre a limitação de mandatos, parece haver uma forte tendência para encontrar literatura que ponha em causa o objetivo da limitação de mandatos, já que a mesma parece até agora estar associada a um aumento da despesa pública. No entanto, a literatura não é consensual quanto a este resultado.

3. O caso português no contexto internacional

A informação sobre a limitação de mandatos e os seus efeitos orçamentais constituem um elemento imprescindível para se compreender a relevância atual deste tema para os legisladores e a sociedade. Neste sentido, a Secção 3.1. têm a finalidade de dar um panorama geral sobre a situação da limitação de mandatos num contexto internacional. A Secção 3.2. e 3.3. abordam a situação concreta de Portugal quanto às funções dos municípios e limitação de mandatos dos mesmos, respetivamente.

3.1. Limites de mandatos a nível internacional

Nas últimas décadas nos países democráticos a discussão sobre a limitação de mandatos de posições governativas tem-se manifestado de forma mais frequente e ativa. O caso dos Estados Unidos da América é um caso preponderante do debate da limitação de mandatos de cargos governativos. Os apoiantes afirmam que a limitação de mandatos faz com que os políticos sejam responsabilizados, promove novas perspetivas que limitam as estruturas do poder político e mitiga as vantagens dos incumbentes. Os oponentes argumentam que além de criar governantes em fim de termo, a limitação de mandatos retira aos eleitores o direito fundamental de eleger democraticamente os políticos.

A limitação de mandatos tem a sua origem na Grécia antiga, onde no início do século VI antes de Cristo muitos homens com cargos de poder em Atenas eram eleitos por sorteio aleatório e só podiam servir um ano. Alguns dos governantes romanos também estavam limitados a servir apenas um mandato.

De acordo com Wellington (1996), no final do século XVIII, alguns dos fundadores dos Estados Unidos da América também aderiram a esta ideia. Alguns dos primeiros a considerar as limitações de mandatos como uma ferramenta importante para testar o poder individualista foram Thomas Jefferson, John Adams e Benjamin Franklin. Numa carta de 1787 de Thomas Jefferson dirigida a James Madison, este reconhece que “a elegibilidade perpétua” dos governantes, e especialmente dos cargos mais importantes, é um dos elementos da Constituição proposta com que ele não concordava. Mas enquanto os Artigos da Confederação impunham limites até três mandatos, provisões similares foram omissas da Constituição.

Franklin Roosevelt foi o primeiro presidente americano a servir mais do que dois mandatos tendo sido eleito a quatro mandatos. Os republicanos opuseram-se a que esta realidade acontecesse novamente e, em 1951, na Vigésima Segunda alteração à Constituição, implementaram uma limitação de dois mandatos no cargo da presidência. Em 1995, o Supremo Tribunal de Justiça Americano deliberou que os estados não podem limitar os mandatos dos seus representantes no Congresso.

No caso do Reino Unido, o Primeiro-ministro britânico não está obrigado a reger-se pela limitação de mandatos a nível formal, visto que, esta limitação não está prevista na lei. No entanto, o Primeiro-ministro deve manter o apoio da Casa dos Comuns, ou seja, o seu partido deve ter a maioria dos assentos tendo estes, um mandato de cinco anos. O porta-voz da Casa dos Comuns é eleito pelo Parlamento e tem um mandato de cinco anos que pode ser renovável por outro mandato de igual período.

Além do caso de Portugal, poucos países implementaram a limitação de mandatos ao nível local, apesar de o fazerem no que diz respeito ao poder central. Os Estados Unidos da América, o Brasil, a China e a Itália são países em que se aplicam limitações de mandatos a órgãos do poder local¹.

3.2. As autarquias locais portuguesas

Segundo o artigo 235º da Constituição da República, as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais, com órgãos representativos, que pretendem zelar pelos interesses das respetivas populações. No artigo 236º, n. º1, ao nível intermédio de autarquia local, para além das freguesias e das regiões administrativas, surgem os municípios sobre os quais incide este trabalho. Os municípios visam proteger os interesses da população residente no concelho, mediante os órgãos representativos por ela eleitos. São os órgãos do denominado poder local que fazem autonomamente a gestão dos seus projetos, do património, dos seus quadros de pessoal, das receitas e despesas dos orçamentos que aprovam. Os municípios têm ainda a responsabilidade no que diz respeito às necessidades das freguesias que compõem os respetivos concelhos. Estes orçamentos são votados pelo órgão denominado Assembleia Municipal, o órgão deliberativo do município no qual há membros eleitos diretamente e membros por inerência. A montante, o orçamento é proposto pela Câmara Municipal. Este é o órgão executivo do município eleito diretamente pelos cidadãos recenseados num dado

¹ De acordo com a informação recolhida no website do CIA World Factbook.

município. Estes órgãos embora independentes estão sujeitos ao possível escrutínio de entidades do poder central como a Inspeção-Geral das Finanças, o Ministério das Finanças e o Tribunal de Contas. Além destes órgãos há ainda entidades referentes às freguesias, como a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia com funções semelhantes à Assembleia Municipal e à Câmara Municipal, mas à escala da freguesia.

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar sobre matérias caso estas estejam atribuídas às competências que lhe são conferidas por lei. De acordo com a enquadramento jurídico vigente, o quadro de competências e o regime de funcionamento dos órgãos municipais estão inscritos na Lei n. º169/99, de 18 de setembro e a Lei n. º75/2013, de 12 de setembro. Nas atribuições e competências das autarquias locais, com o objetivo primordial de satisfazer as necessidades dos municípios, inserem-se, a prossecução do desenvolvimento socioeconómico, o abastecimento público de serviços, ao fomento de investimento a nível local, à saúde, à educação, à cultura, ao ordenamento do território, ao ambiente, ao desporto e turismo entre outros.

As Câmaras Municipais têm ao seu dispor o orçamento que aprovam para o seguinte ano civil que contempla diferentes fontes de receita e despesa. As receitas incluem as receitas de capital e as receitas correntes. Estas incluem os impostos diretos nomeadamente o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Único de Circulação (IUC) e o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMTOI) e os impostos indiretos (como os impostos sobre os mercados e feiras, loteamentos e obras e ocupação da via pública). Constituem receitas das autarquias taxas, multas e outras penalidades, Rendimentos de Propriedade, Transferências Correntes feitas a partir da administração central e receitas com a venda de bens e serviços correntes e transferências da União Europeia. Além das despesas de capital, as Câmaras têm despesas correntes que incluem as despesas com pessoal, com a aquisição de bens e serviços, os juros, as transferências correntes para as juntas de freguesia e os subsídios. Doravante, quando se mencionar autarquias locais é feita referência especificamente aos municípios.

3.3. Limitação de mandatos em Portugal

O Presidente da República de Portugal tem uma limitação de dois mandatos consecutivos de cinco anos cada. Contudo, se um antigo Presidente já tiver cumprido o

número máximo de mandatos poderá depois de um período sabático de cinco anos ser reconduzido novamente neste cargo. O Primeiro-ministro português não tem oficialmente um número máximo de mandatos nos quais pode governar. Porém, deve manter o apoio da maioria da Assembleia da República, sendo o mandato desta última de quatro anos.

Os presidentes dos governos locais como os presidentes das câmaras municipais e das freguesias como foi anteriormente reportado, com efeito, desde 2013, só podem governar durante três mandatos, de quatro anos cada, de forma consecutiva. O foco da análise insere-se sobre a limitação de mandatos dos presidentes das câmaras municipais portuguesas.

4. Caraterização do comportamento dos autarcas em término de mandato

Este capítulo tem como objetivo analisar o comportamento dos presidentes das câmaras municipais nacionais, com base em dados retirados da base de dados com carácter municipal SalesIndex, do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Pordata e de informação disponibilizada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). O impacto que os autarcas podem ou não trazer às contas das suas autarquias quando são encarados com a perspetiva da limitação de mandatos pode depender de diversos fatores. Nesta secção pretende-se reconhecer e quantificar alguns desses fatores determinantes, quer ao nível do efeito na despesa nas autarquias, quer ao nível do impacto na receita arrecadada pelas câmaras municipais, principalmente desde 2009, o ano em que entrou em prática a lei da limitação de mandatos autárquicos até 2013, contemplando o último mandato a poder ser exercido pelos autarcas limitados pela lei da limitação de mandatos, em Portugal.

Os dados disponíveis serão analisados tanto numa ótica descritiva bem como numa perspetiva econométrica. Primeiramente, na Secção 4.1. serão apresentados os dados empregues na análise, seguindo-se na Secção 4.2. uma exploração ao perfil da amostra. Na Secção 4.3. serão apresentados os métodos econométricos usados para suportar o estudo empírico. Por último, na Secção 4.4. serão apresentados os resultados da estimação dos modelos econométricos, sendo feita em seguida uma discussão dos resultados encontrados. Em anexo encontra-se uma tabela que sintetiza os efeitos esperados pela literatura das variáveis explicativas em seguida apresentadas.

4.1. Dados

Os dados utilizados nesta análise foram obtidos a partir de diversas fontes, nomeadamente, a base de dados SalesIndex, o INE, o Pordata e de informação recebida da ANMP e posteriormente verificada.

As variáveis económicas e demográficas foram retiradas da base de dados SalesIndex que é uma base de dados com informação ao nível dos concelhos desenvolvida, em Portugal, pelo Grupo Marktest. As variáveis políticas, nomeadamente, as variáveis binárias dos presidentes das câmaras municipais afetados pela lei da limitação de mandatos, da ideologia política dos autarcas e a interação entre ambas foram obtidas através do contacto direto com a ANMP – o órgão que representa o poder

local – e posteriormente foi verificada a veracidade da informação através da Comissão Nacional de Eleições.

No atual estudo, o impacto da legislação que enquadra a limitação de mandatos dos autarcas portugueses nas finanças autárquicas compreende a inclusão de múltiplas variáveis que podem explicar este efeito. Estas variáveis incluem variáveis económicas, demográficas e políticas. As variáveis dependentes são a despesa real *per capita* e a receita real *per capita* das autarquias. As variáveis explicativas compreendem variáveis políticas, nomeadamente, variáveis binárias como quais os presidentes dos municípios com limitação de mandatos, a ideologia partidária dos autarcas, a interação da variável da limitação de mandatos e da ideologia partidária que é denominada por *limiteesq* e a antiguidade do autarca no cargo em anos. As variáveis explicativas de carácter económico são o ganho médio real mensal dos trabalhadores por conta de outrem (TCO) num dado município, os impostos reais pagos às câmaras municipais pelos munícipes e as transferências reais *per capita* da administração central. As variáveis demográficas incluem a percentagem da população com mais de 65 anos e a percentagem de pessoas inscritas nos institutos de emprego e formação profissional (IEFP) em cada município. Também foi criada uma variável binária *ano* com o propósito de avaliar eventuais variações agregadas nas finanças autárquicas. Seguidamente é mostrada uma tabela que sintetiza as definições das variáveis.

Tabela 1: Definições das variáveis

Nome da Variável	Definição
<i>desppercapita</i>	Despesa efetiva total real <i>per capita</i> no município
<i>recpercapita</i>	Receita efetiva total real <i>per capita</i> no município
<i>limite</i>	=1 se autarca é cessante, 0 no caso contrário
<i>esq</i>	=1 se autarca é de ideologia de esquerda, 0 no caso contrário
<i>limiteesq</i>	=1 se o autarca cessante tem uma ideologia de esquerda, 0 no caso contrário
<i>antiguidade</i>	Número de anos no cargo de presidente da câmara
<i>transfpercapita</i>	Transferências reais <i>per capita</i> da Administração Central para as câmaras
<i>ganho</i>	Ganho médio mensal real dos trabalhadores por conta de outrem no município
<i>imppercapita</i>	Impostos camarários reais totais <i>per capita</i> pagos pelos munícipes
<i>maisde65</i>	Percentagem de população com mais de 65 anos no município
<i>percdesemp</i>	Percentagem de munícipes inscritos no IIEFP

Fonte: Elaboração própria.

Os dados já descritos estão sob a forma logarítmica e “*per capita*” por duas razões: a possibilidade da interpretação mais direta dos resultados e precaver o problema da heteroscedasticidade, ou seja, quando ao longo do tempo se verifica que os desvios-padrão dos termos de erro não são constantes. Consequentemente, se esta se verificasse a inferência estatística não seria válida. Os dados anteriormente mencionados que foram extraídos de diferentes fontes foram compilados numa base de dados única onde se encontram as variáveis relevantes para o estudo desta questão. Os dados utilizados estarão na forma de dados em painel com os 308 municípios portugueses e num período temporal de 1997 a 2013. A razão para a inclusão deste período de tempo é que este é o período temporal mais extenso para o qual se encontram dados disponíveis para as variáveis que se pretendem usar nos modelos. As regressões serão estimadas através do software econométrico Stata12®.

São apontados modelos genéricos que serão estimados através de diferentes métodos com o propósito de saber se as estimações são robustas. Para o efeito serão

estimados modelos com a variável binária da limitação de mandatos entre outras variáveis explicativas para verificar os seus efeitos nas variáveis dependentes da despesa e receita municipal *per capita*. As regressões serão estimadas recorrendo a vários métodos econométricos para verificar a robustez das estimativas. Estes métodos econométricos são o Método dos Mínimos Quadrados (MMQ), Efeitos Fixos (EF) e Efeitos Aleatórios (EA)².

4.2. Caracterização da amostra

A base de dados é composta por dados referentes aos 308 municípios portugueses que incluem Portugal Continental e os arquipélagos da Madeira e Açores, desde 1997 a 2013. Como nota é de referir que no que diz respeito aos municípios de Odivelas, Trofa e Vizela somente existem dados a partir do ano de 1998, visto que, este foi o ano da sua constituição. A base de dados tem 5 236 observações.

A principal variável explicativa no estudo é designada por *limite*. Esta é uma variável binária que toma o valor de 1 se o presidente da câmara do respetivo município se situa numa situação compulsiva de término de mandato e toma o valor de 0 caso contrário. A tabela 2 proporciona informação sintetizada sobre a variável *limite* e *limiteesq*. A análise descritiva indica que 159 autarcas de um total de 308 foram compulsivamente limitados nos seus mandatos em 2013, comparativamente a 149 autarcas que se puderam recandidatar em conformidade com a lei. Em termos percentuais, isto significa que a limitação de mandatos afetou 51.64% dos presidentes das câmaras municipais portuguesas, em 2013, não lhes permitindo recandidatarem-se à mesma autarquia nas eleições desse mesmo ano.

Adicionalmente, incluiu-se uma variável binária designada por *esq* para perceber se a ideologia dos autarcas, especialmente, os cessantes têm algum efeito nas finanças locais. Esta variável binária toma o valor de 1 se o autarca tem uma ideologia de esquerda, nomeadamente se for militante do Partido Socialista (PS), Coligação Democrática Unitária (CDU), Bloco de Esquerda (BE) ou se se candidatou como independente, mas têm ligações passadas a algum destes partidos. Pelo contrário, toma o valor de 0 se o autarca cessante tem uma ideologia de direita, nomeadamente se for militante do Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata (PPD/PSD), Centro

² Como nota, as estimativas conseguidas através do uso do MMQ serão reportadas como procedimento standard e de comparação como os outros métodos. Será o ponto de partida, mas as estimativas não serão discutidas.

Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP) ou se se candidatou de forma independente, mas têm ligações passadas a algum destes partidos.

A inclusão da variável *limiteesq* teve como propósito perceber se há diferenças particulares na gestão dos municípios entre autarcas cessantes apoiados por partidos ditos “de esquerda” ou “de direita”. A análise descritiva da variável *limiteesq*, em particular, indica que de um total de 159 presidentes de câmara que não se puderam recandidatar à presidência do mesmo município em 2013, 85 têm uma ligação à ideologia de direita e somente 74 têm ideologia à esquerda. Em termos percentuais, 53.46% dos autarcas cessantes pertencem a partidos do centro-direita e direita e 46.54% pertencem a partidos de esquerda. No que diz respeito aos restantes autarcas que não foram restringidos pela limitação de mandatos, que totalizam 149 presidentes de câmaras municipais, a maioria dos presidentes eleitos candidatou-se através de um partido de esquerda. Mais concretamente, 93 dos 149 autarcas tem filiação a partidos de ideologia de esquerda enquanto que os restantes 56 presidentes foram apoiados por partidos de ideologia centro-direita e direita. Em percentagem, isto significa que, 62.42% deste universo de autarcas que se puderam candidatar livremente são autarcas que pertencem a partidos de esquerda e os remanescentes 37.58% são candidatos apoiados por partidos de centro-direita e direita.

Tabela 2: Estatística descritiva das variáveis políticas – Limite e Ideologia Política – no ano de 2013

Limite	Frequência	Percentagem	Cumulativa
0	149	48.36	48.36
1	159	51.64	100
Total	308	100	100
Esq_{Limite=1}	Frequência	Percentagem	Cumulativa
0	85	53.46	53.46
1	74	46.54	100
Total	159	100	100
Esq_{Limite=0}	Frequência	Percentagem	Cumulativa
0	56	37.58	37.58
1	93	62.42	100
Total	149	100	100

Fonte: Elaboração própria, ANMP.

Na tabela 3, a variável *antiguidade* é uma característica tipicamente valorizada na literatura da limitação de mandatos para explicar a possibilidade de os governantes agirem de forma mais ou menos despesista à medida que se fixam nos cargos. Esta variável mostra o tempo que os autarcas estão no cargo de forma contínua no tempo. A base de dados começa no ano 1997 e acaba em 2013, mas existem presidentes de câmara com mandatos sucessivos anteriores a 1997. Esta variável consegue captar os anos já servidos anteriores à data em que as restantes variáveis estão disponíveis. A antiguidade média dos autarcas é de cerca de 9 anos ou aproximadamente um pouco mais de dois mandatos consecutivos. Um dado interessante é o de que houve autarcas, mais especificamente dois, que estiveram a exercer no mesmo cargo de presidência de um dado município por 36 anos consecutivos até atingirem o limite de mandatos máximo inscrito na nova lei.

Tabela 3: Estatística descritiva da variável política “Antiguidade”

Variável	Observações	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
Antiguidade (anos)	5 224	9.06	6.71	0	36

Fonte: Elaboração própria, ANMP, Stata12®.

As variáveis económicas usadas nos modelos foram deflacionadas para que estas mesmas estejam expressas em valores reais, sendo esta operação fundamental para que os resultados possam ser lidos de forma correta. De forma a transformar os valores nominais em reais, os primeiros foram divididos pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC). O índice tem como ano de referência o ano de 2010, sendo nesse ano o IPC=100. Mais concretamente, os valores nominais de cada variável em cada ano foram divididos pelo valor do IPC do respetivo ano e multiplicados por 100. Os valores deste índice foram obtidos através da base de dados Eurostat. Portanto, os valores revelados em seguida estão expressos em termos reais.

Tabela 4: Estatísticas descritivas das variáveis económicas

Variável	Observações	Média	Desvio- Padrão	Mínimo	Máximo
Despesa efetiva real total <i>per capita</i>	5 232	1334.54	943.27	324.18	26387.50
Receita efetiva real total <i>per capita</i>	5 232	996.27	625.31	259.88	22566.62
Transferências reais totais <i>per capita</i>	5 230	458.13	374.21	40.01	6269.30
Ganho médio mensal real	5 233	731.44	190.12	353.36	1907.30
Impostos locais reais <i>per capita</i>	5 233	135.85	167.06	12.84	7141.92

Fonte: Elaboração própria, SalesIndex, INE, Pordata, Stata12®.

No que diz respeito às variáveis dependentes dos modelos a propor inserem-se a variável *despesa per capita* total real que corresponde à despesa pública que o município leva a cabo dividida pela totalidade dos munícipes residentes e a variável *receita per capita* total real que indica a receita pública arrecadada pelo município para os seus cofres dividida pela totalidade dos munícipes residentes. Ambas as variáveis compreendem a despesa e a receita municipal, respetivamente, entre 1997 e 2013 para os 308 municípios portugueses. A média da despesa *per capita* é de 1 335€, ou seja, as câmaras municipais gastam em média de 1 335€ por habitante, conseguindo atingir o valor máximo de cerca de 26 388€ por habitante num ano. A média da receita *per capita* é de aproximadamente 996€ podendo atingir um valor máximo de cerca de 22 567€ por munícipe. Isto significa que, em termos gerais, há uma preponderância de sucessivos défices nas contas das câmaras municipais portuguesas.

A variável *transferências per capita* totais reais refere-se às transferências que a administração central faz para os municípios divididas pelo número de munícipes e que perfaz uma parte substancial do orçamento que as autarquias têm à sua disposição. O montante médio das transferências para os municípios por cada indivíduo residente perfaz um valor aproximado de 458€ atingindo um valor máximo de 6 269€ por habitante. Com a necessidade de encontrar uma variável que possa expressar o nível de rendimento médio dos munícipes foi adicionada a variável *ganho médio mensal* real que

indica o ganho médio mensal real dos trabalhadores por conta de outrem a trabalhar num dado município. Concretamente, o ganho médio mensal é o valor médio mensal pago efetivamente aos trabalhadores por conta de outrem que compreende o pagamento da remuneração base, das horas extraordinárias, dos subsídios e prémios. A média do ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem num dado município é de 731€ atingindo o montante máximo de 1 907€. A variável *impostos locais per capita* totais reais retrata os impostos municipais arrecadados pelas câmaras municipais num determinado ano civil dividido pelo número de munícipes de um dado município. O montante médio de impostos municipais arrecadados ronda os 136€ *per capita* atingindo um valor máximo de 7 142€ por habitante.

Tabela 5: Estatística descritiva das variáveis demográficas

Variável	Observações	Média	Desvio- Padrão	Mínimo	Máximo
Percentagem da população com mais de 65 anos	5 236	21.55	6.76	7.82	44.40
Percentagem de pessoas inscritas no IEFP	4 966	6.56	2.70	1.38	18.29

Fonte: Elaboração própria, SalesIndex, INE, Pordata, Stata12®.

Quanto às variáveis demográficas a serem usadas nos modelos são utilizadas duas variáveis que normalmente são mencionadas na literatura do tema da limitação de mandatos. As variáveis demográficas são habitualmente usadas para determinar a procura da população por bens, serviços e equipamentos públicos que pressupõem despesa pública. Assim sendo, de acordo com as características de uma determinada população podem existir oscilações quanto à procura por parte da população de determinados equipamentos, serviços e provisões de uma região para a outra. A proporção de determinadas faixas etárias e percentagem de desemprego são fatores que ajudam a captar estas diferenças. A variável *mais de 65* reporta a percentagem de população com idade igual ou superior a 65 anos no município e foi calculada usando o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, dividida pela população total e multiplicada por 100. A percentagem média desta faixa etária ronda os 22% da população total com um valor mínimo de cerca de 8% e um valor máximo de aproximadamente 44% no município mais envelhecido. A variável *percdesemp* refere-

se à percentagem de pessoas inscritas no Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) que habitam em cada município. Esta variável foi calculada dividindo o número pessoas inscritas no IEFP num dado município pela população em idade ativa e multiplicando por 100 e serve como *proxy* da taxa de desemprego. A sua média ronda os 7%, com um valor mínimo de 1% e um máximo de aproximadamente 18%.

4.3. Modelos econométricos

É proposto o seguinte modelo genérico para dados em painel:

$$(1) y_{it} = \alpha + \beta E + \delta D + \gamma P + \theta A_t + \varepsilon_{it},$$

$$i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T$$

onde y_{it} representa a variável dependente (despesa ou receita efetiva, real e *per capita*) no município i e no ano t . E representa uma matriz de variáveis económicas como o ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem e as transferências da administração central para as autarquias. D é a matriz das variáveis demográficas e P é a matriz das variáveis políticas que contem as variáveis *limite*, *esq* e *limiteesq*. α é o parâmetro a estimar. β , δ , γ e θ são vetores de parâmetros a estimar. Está incluído um vetor de variáveis binárias para os anos, A_t , e que procura captar os efeitos dos anos nos municípios portugueses. Finalmente, ε_{it} é o termo de erro.

Como os dados estão em painel não se pode assumir que as diferentes observações são independentes devido à correlação ao longo do tempo. O modelo impõe que a interceção e os coeficientes das variáveis são idênticos para todos os municípios e anos. O termo de erro ε_{it} varia consoante o município e os anos e capta todos os fatores não observáveis que afetam as variáveis dependentes, isto é, despesa e receita *per capita*.

Modelo de Efeitos Fixos

O método de Efeitos Fixos (EF) assume que o efeito específico individual está correlacionado com as variáveis independentes e é necessário ser removido. Este método permite controlar a heterogeneidade não observável quando esta é constante ao longo do tempo e simultaneamente correlacionada com as variáveis independentes. Se na equação a estimar, o termo de erro, ε_{it} , estiver dividido em dois termos: m_i , o termo

fixo ao longo do tempo e u_{it} o restante termo de erro não observável, o método EF permite estimar os efeitos fixos, m_i , o efeito individual do município i .

$$(2) y_{it} = \alpha + \beta E + \delta D + \gamma P + \theta A_t + m_i + u_{it},$$

$$i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T$$

O método de EF toma como constante os efeitos de cada município português. O propósito é o de deixar de fora do termo de erro as características não aleatórias dos municípios. Com este método é possível controlar as diferenças médias entre os municípios, como as diferenças nas suas características políticas, económicas e demográficas.

Modelo de Efeitos Aleatórios

Neste modelo, os efeitos não observados nos dados em painel assumem-se não estarem correlacionados com as variáveis explicativas em cada período temporal. Assume-se que o termo de erro é composto em duas partes: $\varepsilon_{it} = m_i + u_{it}$, em que m_i é o efeito no termo de erro que não é observável.

O modelo (1) indicado anteriormente é o mesmo indicado aqui,

$$(3) y_{it} = \alpha + \beta E + \delta D + \gamma P + \theta A_t + \varepsilon_{it},$$

$$i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T$$

onde a intercessão indica a assunção de que o termo não observável, m_i , tem uma média igual a zero. Estão também incluídas variáveis temporais. Assumindo que as variáveis independentes são exógenas, o modelo de Efeitos Aleatórios (EA) tem como condição inicial a assunção de que o termo individual que não é possível observar, m_i , não está correlacionado com nenhuma das variáveis explicativas, o que em termos matemáticos significa que:

$$Cov(x_{itj}, \dots, x_{itj}, m_i) = 0, j = 1, 2, \dots, k, t = 1, 2, \dots, T.$$

O estimador de EA é mais eficiente do que o estimador por EF, mas é menos consistente. Depois de estimar as regressões utilizando os estimadores de EF e EA, qual o modelo que deve ser usado? O teste de Hausman permite escolher o modelo que melhores resultados produz na análise em questão. Sob a hipótese nula, as estimativas divergem de uma forma sistemática de um modelo para o outro e o modelo EF é o

escolhido. Caso contrário, as estimativas não divergem de forma sistemática e o modelo EA é o escolhido.

4.4. Análise e Discussão dos Resultados Empíricos

Com o objetivo de analisar se a limitação do número de mandatos dos autarcas tem reflexo sobre o ponto de vista das contas dos municípios são propostos vários modelos estudados sobre a ótica de diferentes métodos econométricos. Em seguida são mostrados vários quadros com os resultados econométricos que foram encontrados. Nas seguintes tabelas, os erros-padrão robustos estão apresentados entre parênteses e o grau de significância estatística é reportado pelos asteriscos.

Os coeficientes das estimativas apuradas através do Método dos Mínimos Quadrados (MMQ) não são consistentes porque, desde logo, pressupõem que todos os municípios são iguais, entre outras condições extremamente restritivas. Contudo estes são reportados por se tratar de um método *standard* de estimação econométrica, mas não serão analisados. A introdução de variáveis de desfasamento temporal das variáveis dependentes foi ponderada, contudo, à luz dos métodos econométricos usados (EF e EA) a sua inclusão estaria provavelmente correlacionada com o termo de erro. Significaria, portanto, um enviesamento das estimativas apuradas, portanto, estas variáveis não foram incluídas nas regressões. As estimativas apuradas pelos diversos modelos apresentam erros-padrão robustos que são erros-padrão corrigidos para a presença de uma forma geral de heteroscedasticidade. Os testes para detetar a presença de auto-correlação indicaram que esta se verificava. Por conseguinte, no software econométrico foi usado o comando “cluster” por município de forma a conter os problemas de auto-correlação.

Foram realizados testes de significância global, o Teste F, com o objetivo de perceber se os modelos propostos contribuem para explicar as variáveis dependentes. Na prática, pretendeu-se saber se as regressões propostas fazem ou não sentido num âmbito global. Nos quatro modelos propostos, verificou-se que, o conjunto das variáveis independentes propostas influencia como um todo ambas as variáveis dependentes. O teste de multicolinearidade produzido indicou que a variável *maisde65* deve ser suprimida e, conseqüentemente, foi retirada dos métodos em análise sendo estes o EF e EA.

Dada a presença dos efeitos individuais dos municípios, m_i , os modelos foram estimados assumindo que esses efeitos eram fixos e aleatórios. Depois de estimados os modelos usando o EF e EA foi aplicado o teste de Hausman que permite eleger o melhor estimador de entre os dois.

A tabela 6 mostra os coeficientes estimados para o modelo que usa como variável dependente o logaritmo da despesa efetiva total real *per capita* (*ldesppercapita*). O principal foco é o coeficiente da variável denominada por *limite*. Para o modelo (1) o teste de Hausman indicou a rejeição da hipótese nula para um nível de significância estatística de 1% de que as estimativas não divergem de forma sistemática. Portanto, rejeitando a hipótese nula, as estimativas por Efeitos Fixos (EF) são as que devem ser usadas e consequentemente interpretadas. O coeficiente da variável *limite* indica que, em média, um autarca sujeito a limitação de mandato leva a uma diminuição da despesa municipal *per capita* de cerca de 4.10 por cento face a outro autarca que se pode recandidatar, *ceteris paribus*. Esta variável é estatisticamente significativa para um nível de significância de 10%. O sinal não é o esperado de acordo com a literatura revista, empiricamente, em teoria, políticos com limitação de mandatos tendem a exercer menos controlo sobre a despesa pública do que outros políticos numa situação distinta. Na estimação pelos métodos de MQ e EA, a variável *limite* não é estatisticamente significativa.

O coeficiente da variável *ltransfpercapita* indica que, em média, o aumento de 1 por cento nas transferências *per capita* feitas da administração central para as autarquias leva a um aumento da despesa *per capita* do município de 0.13 por cento, *ceteris paribus*. Esta variável é estatisticamente significativa para um nível de significância de 1%. O sinal deste coeficiente está em linha com a teoria económica. O coeficiente da variável *limppercapita* indica que, em média, o aumento de 1 por cento nos impostos camarários pagos por cada munícipe conduz a um aumento de cerca de 0.20 por cento da despesa camarária *per capita*, *ceteris paribus*. Esta variável é estatisticamente significativa para um nível de significância de 1%. O sinal é apoiado pela teoria económica. O coeficiente da variável *percdesemp* indica que, em média, o aumento de 1 ponto percentual no número de pessoas inscritas no centro de IEF de um dado concelho faz diminuir a despesa *per capita* municipal em cerca de 0.01 por cento, *ceteris paribus*. Esta variável é estatisticamente significativa para um nível de significância de 5%. O sinal é o contrário ao esperado, o que pode significar que em municípios com

maior desemprego e, conseqüentemente menos atividade econômica, as receitas arrecadadas pelas câmaras municipais são menores e logo é produzida menos despesa. As restantes variáveis, nomeadamente, as variáveis *esq*, *antiguidade*, e *lganho* não se revelaram estatisticamente significativas pelo método de Efeitos Fixos (EF).

Tabela 6: Estimativas do modelo (1)

Variável Dependente: **ldesppercapita**

Variáveis Independentes	(1) MMQ	(2) EF	(3) EA
limite	-0.047 (0.034)	-0.041* (0.025)	-0.030 (0.025)
esq	-0.055** (0.019)	-0.009 (0.018)	-0.017 (0.018)
antiguidade	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
ltransfpercápita	0.451*** (0.043)	0.133*** (0.034)	0.346*** (0.047)
limppercápita	0.217*** (0.026)	0.195*** (0.038)	0.105*** (0.030)
lganho	0.243*** (0.081)	-0.007 (0.062)	0.069 (0.058)
maisde65	0.018*** (0.004)	-	-
percdesemp	0.008* (0.004)	-0.009** (0.004)	-0.005 (0.004)
constante	1.501*** (0.509)	5.396*** (0.472)	4.076*** (0.566)
Observações	4 959	4 959	4 959
Número de Municípios	308	308	308
R²	0.641	0.218	0.193
R² Ajustado	0.639	0.214	0.176

Notas: (1) Erros-padrão robustos entre parêntesis. (2) Níveis de significância: ***p<0.01, **p<0.05 e p<0.1*. (3) a variável dependente é o logaritmo da despesa municipal *per capita*. (4) os coeficientes estimados para as variáveis binárias dos anos não são reportados.

Fonte: Elaboração própria, Stata12®.

A tabela 7 mostra os coeficientes das regressões de várias variáveis explicativas com um interesse particular, no coeficiente da variável binária *limite* de forma a analisar

o seu impacto na variável dependente do logaritmo da receita municipal *per capita* (*lrecpercapita*). No modelo (2) o teste de Hausman indicou a não rejeição da hipótese nula para um nível de significância estatística de 1% de que as estimativas não divergem de forma sistemática sugerindo assim que as estimativas por Efeitos Aleatórios (EA) são as que melhor se adequam à análise deste modelo. O coeficiente da variável *limite* indica que, em média, um presidente de câmara que não se pode recandidatar à mesma autarquia faz diminuir a receita *per capita* municipal arrecadada em 3.40 por cento em comparação com autarcas que não estão limitados, *ceteris paribus*. Esta variável é estatisticamente significativa para um nível de significância de 10%. O sinal da estimativa é o oposto ao esperado, visto que, empiricamente, políticos com limitação de mandatos não se preocupam tanto com a manutenção das contas públicas como outros políticos na situação oposta.

O coeficiente da variável *lganho* mostra que, em média, o aumento de 1 por cento no ganho médio mensal dos trabalhadores faz diminuir em cerca de 0.17 por cento a receita *per capita* municipal, *ceteris paribus*. A variável é estatisticamente significativa para um nível de significância de 1%. O sinal desta estimativa é contrário ao esperado pela teoria, visto que, em princípio um aumento de rendimento, normalmente, faz com que se possa arrecadar mais receita para as entidades públicas, o que aqui parece não se verificar. O coeficiente da variável *percdesemp* indica que, em média, o aumento de 1 ponto percentual no número de pessoas inscritas no IEFP do concelho conduz a uma diminuição da receita *per capita* arrecadada pelo município de cerca de 0.01 por cento, *ceteris paribus*. A variável é estatisticamente significativa para um nível de significância de 5%. O sinal deste coeficiente é o esperado porque mais pessoas desempregadas levam a que haja um abrandamento da atividade económica local, e por consequência, as câmaras municipais arrecadem menos receita. As variáveis *esq* e *antiguidade* não se revelam estatisticamente significativas no método de Efeitos Aleatórios.

Tabela 7: Estimativas do modelo (2)

Variável Dependente: **lrecpercapita**

Variáveis Independentes	(1) MMQ	(2) EF	(3) EA
limite	-0.106** (0.041)	-0.033 (0.021)	-0.034* (0.020)
esq	0.005 (0.026)	0.001 (0.001)	0.001 (0.016)
antiguidade	0.002 (0.002)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
lganho	0.068 (0.088)	-0.015*** (0.058)	-0.166*** (0.056)
maisde65	0.045*** (0.002)	-	-
percdesemp	0.011* (0.006)	-0.009*** (0.003)	-0.009** (0.003)
constante	5.061*** (0.564)	7.493*** (0.361)	7.590*** (0.350)
Observações	4 959	4 959	4 959
Número de Municípios	308	308	308
R²	0.495	0.353	0.353
R² Ajustado	0.493	0.351	0.351

Notas: (1) Erros-padrão robustos entre parêntesis. (2) Níveis de significância: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ e $p < 0.1$ *. (3) a variável dependente é o logaritmo da receita municipal *per capita*. (4) os coeficientes estimados para as variáveis binárias dos anos não são reportados.

Fonte: Elaboração própria, Stata12®.

A tabela 8 exprime os coeficientes da regressão da variável binária *limiteesq* entre outras, sobre o logaritmo da variável da despesa *per capita*, ou seja, sobre a variável *ldesppercapita*. A interpretação agora descrita é referente unicamente à variável *limiteesq* ao método EF do modelo (3), visto que, em termos gerais não há alterações substanciais ao sinal e magnitude das restantes estimativas face ao modelo (1) que é similar a este. O teste de Hausman permitiu a escolha do método EF. O coeficiente da variável *limiteesq* indica que, em média, os autarcas com limitação de mandatos e apoiados por partidos de esquerda diminuem a despesa em cerca de 2.20 por cento face a autarcas que não estão limitados de ideologia de direita, *ceteris paribus*. O coeficiente da variável é estatisticamente significativo para um nível de significância

de 5%. O sinal é o esperado de acordo com a revisão de literatura, já que em teoria os políticos “socialistas” normalmente têm um nível de despesas sociais, em geral, superior a políticos de “direita”.

Tabela 8: Estimativas do modelo (3)

Variável Dependente: **ldesppercapita**

Variáveis Independentes	(1) MMQ	(2) EF	(3) EA
limite	-0.064 (0.041)	-0.073** (0.030)	-0.054* (0.031)
esq	-0.060** (0.019)	-0.013 (0.019)	-0.021 (0.018)
limiteesq	0.035 (0.042)	0.064** (0.032)	0.048 (0.033)
antiguidade	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
ltransfpercapita	0.452*** (0.043)	0.131*** (0.034)	0.345*** (0.047)
limppercapita	0.218*** (0.026)	0.198*** (0.037)	0.106*** (0.030)
lganho	0.242*** (0.080)	-0.013 (0.062)	0.065 (0.058)
maisde65	0.018*** (0.004)	-	-
percdesemp	0.008* (0.004)	-0.008* (0.004)	-0.005 (0.004)
constante	1.506*** (0.508)	5.427*** (0.470)	4.102*** (0.565)
Observações	4 959	4 959	4 959
Número de Municípios	308	308	308
R²	0.641	0.219	0.194
R² Ajustado	0.639	0.216	0.187

Notas: (1) Erros-padrão robustos entre parêntesis. (2) Níveis de significância: ***p<0.01, **p<0.05 e p<0.1*. (3) a variável dependente é o logaritmo da despesa municipal *per capita*. (4) os coeficientes estimados para as variáveis binárias dos anos não são reportados.

Fonte: Elaboração própria, Stata12®.

A tabela 9 mostra os coeficientes das regressões de várias variáveis explicativas com um interesse particular no coeficiente da variável binária *limiteesq*, de forma a

analisar o seu impacto na variável dependente do logaritmo da receita municipal *per capita*. O teste de Hausman indica que o método mais adequado é o de EA. A análise dos coeficientes do presente modelo (4) indica que estes são semelhantes aos do modelo (2). Contudo, verificou-se que o coeficiente da variável *limiteesq* rejeita a existência de diferenças significativas na arrecadação de receitas levadas a cabo por autarcas com limitação de mandatos de ideologia à esquerda face a autarcas que se podem recandidatar com ideologia à direita, *ceteris paribus*.

Tabela 9: Estimativas do modelo (4)

Variável Dependente: **lrecpercapita**

Variáveis Independentes	(1) MMQ	(2) EF	(3) EA
limite	-0.100** (0.046)	-0.047** (0.024)	-0.047*** (0.024)
esq	0.006 (0.026)	-0.002 (0.017)	-0.001 (0.016)
limiteesq	-0.013 (0.044)	0.028 (0.023)	0.028 (0.024)
antiguidade	0.002 (0.002)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
lganho	0.068 (0.088)	-0.153*** (0.058)	-0.168*** (0.056)
maisde65	0.045*** (0.002)	-	-
percdesemp	0.011* (0.006)	-0.009*** (0.003)	-0.009*** (0.003)
constante	5.060*** (0.564)	7.507*** (0.359)	7.603*** (0.348)
Observações	4 959	4 959	4 959
Número de Municípios	308	308	308
R²	0.495	0.354	0.354
R² Ajustado	0.493	0.351	0.351

Notas: (1) Erros-padrão robustos entre parêntesis. (2) Níveis de significância: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ e $p < 0.1$. (3) a variável dependente é o logaritmo da receita municipal *per capita*. (4) os coeficientes estimados para as variáveis binárias dos anos não são reportados.

Fonte: Elaboração própria, Stata12®.

Em resumo, as regressões estimadas pelo método de EF tendo como variável dependente o logaritmo da despesa efetiva real total *per capita* indicam que, a variável binária *limite* é estatisticamente significativa, embora apenas a 10%, contudo, o seu sinal é o contrário ao esperado. Assim sendo, encontrou-se alguma evidência que, de modo geral, em média, os autarcas cessantes diminuíram a despesa *per capita* quando se depararam com o seu último mandato em comparação com outros autarcas que se puderam recandidatar, em 2013, tudo o resto constante. De outra forma, os presidentes de câmaras municipais que não atingiram o limite de 3 mandatos consecutivos no mesmo município gastaram, em média, mais por munícipe do que os autarcas cessantes, tudo o resto constante. As variáveis do logaritmo das transferências reais totais *per capita* para os municípios e do logaritmo dos impostos camarários reais totais *per capita* são estatisticamente significativas e os seus sinais e magnitudes coincidem com aqueles esperados pela teoria económica.

Quanto às regressões estimadas pelo método de EA tendo como variável dependente o logaritmo da receita efetiva real total *per capita* indicam que, a variável binária *limite* é estatisticamente significativa, embora a 10%, contudo, revela o sinal oposto ao esperado, visto que, se se espera mais despesa por parte dos autarcas cessantes estes necessitam arrecadar mais receita. Encontrou-se que, em média, os autarcas cessantes diminuíram a receita *per capita* quando se depararam com o seu último mandato em comparação com outros autarcas que se puderam recandidatar, tudo o resto constante. Significa isto que, os presidentes de câmaras municipais que não atingiram o limite de 3 mandatos consecutivos no mesmo município arrecadam, em média, mais receita por munícipe do que os autarcas cessantes, tudo o resto constante. A variável do logaritmo do ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem é estatisticamente significativa, contudo, o sinal é oposto ao esperado.

Não se encontrou evidência empírica que indicasse que a ideologia política dos presidentes de câmara fosse um fator que causasse alterações na forma como os autarcas no seu conjunto usam a despesa e receita real efetiva total *per capita* dos municípios. No entanto, as diferentes ideologias partidárias dos autarcas que estiveram limitados no número de mandatos a servir parecem ter influenciado a despesa *per capita* real efetiva total empregue pelas autarquias. Portanto, em suma, os resultados apontam para que o fator da ideologia partidária tem reflexo nas finanças locais, no caso particular em que não há hipótese de recandidatura.

Os resultados encontrados após a estimação econométrica levada a cabo revelam que as conclusões do presente estudo vão em sentido contrário ao avançado por grande parte da literatura empírica sobre a limitação de mandatos de ocupantes de cargos governativos e a forma com estes gerem as finanças das instituições públicas, quando encaradas com esta nova situação. A maioria da literatura revista aponta para um claro desequilíbrio das contas públicas, especialmente, de um aumento da despesa pública em casos em que os governantes estão limitados, o que nesta investigação não se verifica. Paralelamente, poucos são os artigos que não encontram efeitos estatisticamente significativos do impacto do comportamento de políticos sujeitos a limites aos mandatos sobre as contas públicas. Nogare e Ricciuti (2011) parecem ser os únicos autores que encontraram resultados semelhantes aos do presente trabalho.

5. Conclusão

A alteração da legislação sobre as candidaturas à presidência da mesma autarquia fez com que os sucessivos mandatos exequíveis fossem reduzidos. Assim, procurou-se perceber se a lei de limitação de mandatos dos presidentes das câmaras municipais portuguesas produziu algum efeito no comportamento dos autarcas sendo este refletido nas contas municipais. Para tal foram analisadas as despesas e receitas *per capita* reais efetivas totais dos municípios à luz das diferenças entre os autarcas limitados e não limitados pela lei e a sua orientação política.

Na análise econométrica, a estimação dos vários modelos teve como objetivo quantificar a magnitude do efeito do comportamento dos autarcas com limitação de mandatos em comparação aos autarcas sem limitação na despesa e receita *per capita* real efetiva total municipal quando as autarquias são semelhantes em todas as outras variáveis. Os resultados da estimação dos modelos através dos métodos de Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios mostram que existe uma ténue diferença entre os autarcas que não se puderam recandidatar em 2013 e a sua gestão das despesas e receitas municipais comparativamente com o observado nos autarcas que o puderam fazer. No entanto, este resultado é oposto ao esperado numa grande parte da literatura empírica sobre a limitação de mandatos nos cargos de liderança públicos. Foi encontrada alguma evidência estatística que demonstra que os autarcas ao saberem que não se podem recandidatar diminuem a despesa e receita *per capita* efetiva real total efetiva municipal quando comparado com autarcas com possibilidade de candidatura quando todos os outros fatores em análise são semelhantes. Assim sendo, há alguma evidência que suporta a hipótese de que quando os autarcas não têm a possibilidade de recandidatura à liderança da mesma câmara municipal levam a cabo uma política orçamental restritiva.

Por outro lado, não foi encontrada evidência estatística que demonstre que a filiação partidária tem algum efeito na despesa ou receita *per capita* real efetiva total do município quando os autarcas se podem recandidatar à mesma autarquia. Contudo, de forma particular, os resultados mostram que autarcas cessantes que são apoiados por partidos de ideologia à esquerda diminuem as despesas *per capita* reais efetivas totais dos municípios quando comparados com autarcas que se podem recandidatar de ideologia à direita.

Portanto, de acordo com o estudo, à semelhança de estudos como o de Nogare e Ricciuti (2011), não é possível afirmar, com convicção, que a limitação dos mandatos dos presidentes das câmaras municipais portuguesas causou uma gestão distinta das contas municipais pelos autarcas afetados pela introdução da lei, em comparação com autarcas que não tiveram um término compulsivo de mandato.

Para explicar as diferenças no comportamento dos autarcas quando são confrontados com a limitação dos seus mandatos e a forma como isso se reflete na gestão dos recursos das câmaras municipais seria necessária a análise de um período temporal mais longo após o ano de 2013, visto que, a análise feita foi conduzida numa fase muito inicial da implementação prática da legislação. Seria produtivo analisar estes modelos à luz de métodos de estimação econométricos mais avançados, bem como, seria também necessário perceber se existem outros fatores relativos aos autarcas e às suas autarquias que podem originar diferenças na gestão dos orçamentos municipais.

6. Referências

Alt, J., Bueno de Mesquita, E. and Rose, S. (2011), “Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits,” *Journal of Politics*, vol. 73, no. 1, 171 – 186.

Associação Nacional de Municípios (2015), “Associação Nacional de Municípios Portugueses – ANMP”. Acedido a 7 de setembro de 2015. Disponível em www.anmp.pt.

Bernhardt, D., Dubey, S. and Hughson, E (2004), “Term limits and pork barrel politics,” *Journal of Public Economics*, vol. 88, 2383 – 2422.

Besley, T. and Case, A. (1995), “Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, no. 3, 769 – 798.

Besley, T. and Case, A. (2003), “Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol. 41, 7 – 73.

Brasil. *Lei n.º 9/504 de 30 de setembro de 1997*. Tribunal Superior Eleitoral. Acedido a 23 de outubro de 2015. Disponível em www.tse.jus.br.

Brasil. *Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000*. Constituição Federal, cap. 2, vol. 5. Acedido a 23 de outubro de 2015. Disponível em www.planalto.gov.br.

CIA World Factbook (2015), “Central Intelligence Agency – The Work of a Nation. The Center of Intelligence”. Acedido a 23 de novembro de 2015. Disponível em www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook.

Crain, M. and Tollison, R. (1993), “Time inconsistency and fiscal policy: Empirical analysis of U.S. states, 1969-89,” *Journal of Public Economics*, vol. 51, no. 2, 153 – 159.

Eurostat (2016), “Your key to European Statistics”. Acedido a 4 de janeiro de 2016. Disponível em www.ec.europa.eu/eurostat/data/database.

Erlor, H. (2007), “Legislative term limits and state spending,” *Public Choice*, vol. 133, 479 – 494.

Glazer, A., e Wattenberg, P. (1996), “How will term limits affect legislative work?,” *Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives*, vol. 10, 37–46.

Glaeser, E. (1997), “Self-imposed term limits,” *Public Choice*, vol. 93, 389 – 394.

Herron, M. and Shotts, K (2006), “Term Limits and Pork,” *Legislative Studies Quarterly*, vol. 31, no. 3, 383 – 403.

Instituto Nacional de Estatística (2015), “Estatísticas de Portugal”. Acedido a 27 de novembro. Disponível em www.ine.pt.

Johnson, J. and Crain, W. (2004), “Effects of term limits on fiscal performance: Evidence from democratic nations,” *Public Choice*, vol. 119, 73 – 90.

Klein, F. and Sakurai, S. (2015), “Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy,” *European Journal of Political Economy*, vol. 37, 21 – 36.

Korzi, M. (2011), *Presidential Term Limits in American History: power, principles and politics*. College Station. Texas: Texas A&M University Press.

Lee, K. (2002), “An analysis of welfare effects of legislative term limits,” *Public Choice*, vol. 110, 245 – 260.

Lei n.º 46/2005 de 29 de agosto. Diário da República: I série, Nº 165 (2005). Acedido a 24 de março de 2015. Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Acedido a 11 de janeiro de 2016. Disponível em www.pgdlisboa.pt.

Lei n.º 169/1999 de 18 de setembro. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Acedido a 11 de janeiro de 2016. Disponível em www.pgdlisboa.pt.

Moore, S., e Steelman, A. (1994), “Term limits: An antidote to federeral red ink?,” *Cato Institute, Briefing Paper no. 21*.

Nogare, C. and Ricciuti, R. (2011), “Do term limits affect fiscal policy choices?,” *European Journal of Political Economy*, vol. 27, 681 – 692.

Pordata (2015), “Base de Dados Portugal Contemporâneo – Municípios”. Acedido a 28 de novembro. Disponível em www.pordata.pt/Municipios.

Portal Autárquico (2016), “Portal Autárquico”. Acedido a 05 de janeiro de 2016.

Disponível em www.portalautarquico.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios.

Rausch Jr, J. (2009), “When a Popular Idea Meets Congress: The History of the Term Limit Debate in Congress,” *Politics, Bureaucracy and Justice*, vol. 1, no. 1, 34 – 43.

Reed, W., Schansberg, D., Wilbanks, J. and Zhu, Z. (1998), “The relationship between congressional spending and tenure with an application to term limits,” *Public Choice*, vol. 94, 85 – 104.

Richardson Jr, L., Valentine, D. and Stokes, S. (2005), “Assessing the Impact of Term Limits in Missouri,” *State and Local Government Review*, vol. 37, no. 3, 177 – 192.

Smart, M. and Sturm, D. (2013), “Term limits and electoral accountability,” *Journal of Public Economics*, vol. 107, 93 – 102.

Wellington, H. (1996), “Term limits: History, Democracy and Constitutional Interpretation,” *Faculty Scholarship Series*, no.1939, 883 – 853.

Wooldridge, J. (2013), *Introductory Econometrics: A Modern Approach* (Fifth international ed.). Ohio: South-Western College Pub.

Zhang, J and Gao, Y. (2008), “Term limits and rotation of Chinese governors: do they matter to economic growth,” *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 13, no. 3, 274 – 279.

7. Anexo

Tabela nº 10: Tabela-Síntese da Revisão da Literatura Teórica

Autor/Data	Tópico/Questão	Pressupostos/Modelo Teórico	Resultados
Glaeser (1997)	Limitação de mandatos “autoimpostos”. Procura perceber se a limitação produz ganhos de utilidade dos eleitores através da aporção de benefícios ideológicos.	Os eleitores são avessos ao risco. Alternância no poder entre governantes de diferentes ideologias. Há 3 grupos de eleitores: de “esquerda”, de “direita” e “oportunistas”. Os eleitores preferem que haja uma alternância no poder do que serem governados durante um longo período de tempo por um político com ideologia extrema.	Os benefícios da limitação aumentam à medida que a aversão ao risco dos eleitores aumenta ou à medida que a percentagem de eleitores “oportunistas” diminui. Possíveis benefícios de antiguidade no cargo ou reeleição diminuem a procura da limitação.
Lee (2002)	Análise dos efeitos no bem-estar da limitação de mandatos de legisladores estatais. Qual o impacto da variação da distribuição de “experiência no cargo” dos legisladores.	Incumbentes “mais experientes” são mais produtivos a transferir recursos para os seus eleitores face a legisladores “novatos”. A limitação reduz o número de anos no cargo dos legisladores. Os legisladores podem ganhar ou perder “experiência relativa”. O eleitorado pode ganhar ou não com a limitação. Os efeitos da limitação no bem-estar dependem da forma da função de utilidade dos eleitores.	Se a função utilidade dos eleitores for côncava, a utilidade ganha através do aumento da experiência no cargo de um legislador “novato” é superior à redução dos anos no cargo dos legisladores mais experientes. Logo, há um aumento do bem-estar do eleitorado. Se a função utilidade for convexa, a limitação diminui o bem-estar.
Bernhardt et. al (2004)	Carateriza os efeitos da limitação de mandatos sobre a evolução ao longo de tempo da ideologia dos governantes e deriva a sua implicação sobre o bem-estar.	Governantes e o eleitorado têm diferentes ideologias. Os eleitores têm informação incompleta. O eleitor mediano prefere políticos “moderados”. Os governantes aportam benefícios aos seus eleitores.	Distritos mais populosos recebem menos benefícios <i>per capita</i> face a distritos menos populosos. Assim, os estados menos populosos tendem a reeleger os incumbentes. O mesmo acontece com distritos “pobres”. Distritos ricos e populosos apoiam limitações de mandatos mais restritas.
Herron e Shotts (2006)	Descrevem um modelo de seleção eleitoral e escolhas políticas e exploram os efeitos sobre as despesas legislativas. A limitação de mandatos diminui a atribuição de favorecimentos nas legislaturas?	Os eleitores “egoístas” preferem governantes que lhes forneçam favorecimentos em detrimento de outras regiões.	A limitação diminui a possibilidade de os eleitores elegerem os representantes que mais favorecimentos lhes aportam reduz a produção dos mesmos. No entanto, quando a implementação dos projetos de favorecimentos é muito ineficiente, a limitação induz ao aumento sistemático de despesas com os favorecimentos.
Smart e Sturm	Retrata como a limitação de mandatos	A limitação retira valor ao cargo dos governantes e promove a	Ao mostrar o tipo de comportamento que segue

(2013)	pode trazer benefícios aos eleitores.	prosseção dos seus interesses individualistas. A observação por parte do eleitorado deste comportamento resulta de uma melhor seleção dos incumbentes.	(“efeito de verdade”), o governante está sujeito a uma “seleção” mais efetiva. Os políticos com “preferências enviesadas” são removidos mais facilmente (“efeito de seleção”). A limitação ao promover ambos os efeitos, aumenta a utilidade dos eleitores.
--------	---------------------------------------	--	---

Fonte: Elaboração própria.

Tabela nº 11: Tabela-Síntese da Revisão da Literatura Empírica

Autor/Data	Tópico/Questão	Metodologia	Amostra	Resultados
Johnson e Crain (2004)	Examinam diferenças nas performances orçamentais de países democráticos sob regimes de limitação de mandatos alternativos. Qual o impacto da limitação de mandatos nos orçamentos dos países analisados?	Análise econométrica de dados em painel de países democráticos. Pretenderam estimar os efeitos de várias variáveis explicativas nas variáveis dependentes da despesa e receita pública <i>per capita</i> .	Dados em painel de 48 países democráticos de 1972 a 1990.	As despesas públicas <i>per capita</i> são mais elevadas quando os governantes estão no seu último mandato comparativamente com políticos que se podem recandidatar. Executivos em término de mandato aumentam as receitas <i>per capita</i> .
Nogare e Ricciuti (2011)	Pretenderam analisar se existem diferenças nos orçamentos de países em que o executivo é afetado pela limitação de mandatos comparativamente a governos sem limitação.	Análise econométrica de dados em painel de um grupo de países. Pretenderam estimar os efeitos de várias variáveis explicativas nas despesas sociais e nos superávits.	Dados em painel de 52 países sobre o período de 1977 a 2000.	Não existem diferenças estatisticamente significativas nas políticas orçamentais levadas a cabo por governantes com limitação face a políticos sem limitação. Em sistemas presidenciais, presidentes no último mandato reduzem a despesa pública.
Crain e Tollison (1993)	Analisa os efeitos da inconsistência temporal das políticas tomadas em casos de limitação de mandatos nas finanças públicas.	Análise econométrica de dados em painel dos estados dos EUA. Procuraram estimar os efeitos de várias variáveis explicativas na volatilidade do crescimento dos défices/superávits, receitas e despesas.	Dados em painel dos estados dos EUA de 1969 a 1989.	A limitação de mandatos introduz volatilidade adicional à política orçamental porque o incumbente tem agora maiores incentivos em usar a política orçamental no resente para exercer controlo sobre o seu sucessor.
Besley e Case (1995)	Analisa o comportamento dos governadores dos EUA. sofreram limitações de mandatos e investigam	Análise econométrica de dados em painel dos estados dos EUA. Procuraram encontrar diferenças nas despesas e receitas <i>per capita</i> entre	Usam dados em painel para os estados dos EUA. de 1950 a 1986.	Quando os governadores estão limitados, as despesas e receitas <i>per capita</i> arrecadadas são superiores quando comparadas com

	empiricamente o modelo de reputação do comportamento político.	governadores limitados e os restantes.		aqueles que se podem recandidatar. Este efeito é mais evidente com governadores Democratas.
Besley e Case (2003)	Fazem uma extensão do estudo de 1995.	Extensão da análise econométrica de dados em painel dos estados dos EUA.	Usam dados em painel para os estados dos EUA. de 1950 a 1997.	Confirmam-se os resultados a despesa. Os resultados sobre a receita não são estatisticamente significativos.
Richardson et. al (2005)	Pretende catalogar os diferentes efeitos da implementação da limitação de mandatos aos legisladores do estado de Missouri.	Análise de dados históricos sobre os legisladores.	Dados individuais sobre os legisladores de 2000 a 2005.	A limitação aumentou a rotatividade de legisladores. No entanto, provocou poucos efeitos no aumento da concorrência partidária.
Erler (2007)	Pretende avaliar os efeitos da limitação de mandatos legislativa na despesa estatal nos EUA. Testam a hipótese de que a limitação aumenta o nível de despesa pública.	Análise econométrica de dados em painel dos estados dos EUA. Procuraram encontrar diferenças nas despesas entre governadores limitados e os restantes.	Usa dados orçamentais de 48 estados dos EUA. de 1977 a 2001.	Estados com limitações têm níveis de despesa superiores a estados sem limitações. Quando o governador é democrata este efeito acentua-se.
Alt et. al (2011)	Exploram as variações da limitação de mandatos entre os estados dos EUA. e ao longo do tempo.	Estimação econométrica dos efeitos da limitação sobre as despesas, receitas e crescimento económico.	Dados em painel para os estados dos EUA de 1950 a 2000.	As receitas e despesas são mais elevadas e o crescimento económico é menor com incumbentes cessantes do que com governadores que se podem recandidatar.
Klein e Sakurai (2015)	Exploram os diferentes incentivos eleitorais de governantes cessantes face aos que se podem recandidatar nos estados do Brasil.	Estimação econométrica de dados em painel dos estados brasileiros sobre as despesas correntes e de capital e as receitas.	Dados em painel de 3393 municípios brasileiros de 2001 a 2008 (2 mandatos).	Em anos eleitorais, governantes no 1º mandato reduzem os impostos estatais e aumentam a despesa de capital em detrimento da despesa corrente. Esta substituição é feita sem prejuízo dos défices.
Zhang e Gao (2008)	Procuraram encontrar os efeitos da limitação de mandatos por limite de idade dos governantes das províncias chinesas e o seu impacto no crescimento económico das mesmas.	Estimação econométrica de dados em painel das províncias chinesas sobre o crescimento económico das províncias.	Dados em painel sobre as províncias chinesas desde 1978 a 2004.	Há um impacto positivo da limitação no crescimento económico das províncias. A limitação e o crescimento exibem uma relação ténue de U invertido.

Fonte: Elaboração própria

Tabela nº 12: Tabela-Síntese das variáveis e efeitos esperados pela literatura

Variável	Efeito Esperado na Despesa	Efeito Esperado na Receita	Autores
Limitado	Aumento* ³	Aumento*	Crain e Tollison (1993); Besley e Case (1995 e 2003); Johnson e Crain (2004); Erler (2007); Alt et. al (2011); Klein e Sakurai (2015)
Esquerda	Aumento*	Aumento*	Besley e Case (1995 e 2003); Erler (2007); Klein e Sakurai (2015)
Limitado e de “esquerda”	Aumento*	Aumento*	Besley e Case (1995); Erler (2007)
Antiguidade	Diminuição	Aumento	Herron e Shotts (2006)
Transferências	Aumento*	-	Erler (2007)
Impostos	Aumento*	-	Johnson e Crain (2004)
Ganho Trabalhadores por Conta de Outrem	Aumento*	Aumento*	Besley e Case (1995); Johnson e Crain (2004); Erler (2007)
População com mais de 65 anos	Aumento*	Aumento	Besley e Case (1995); Nogare e Ricciuti (2011); Erler (2007)
Porcentagem de pessoas inscritas no IEFP	Aumento	Diminuição	Besley e Case (1995); Erler (2007)

Fonte: Elaboração própria.

³ Os asteriscos indicam significância estatística das respetivas variáveis.