



**ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**

**A GESTÃO ORÇAMENTAL E OS CICLOS ELEITORAIS NOS
MUNICÍPIOS DE PORTUGAL CONTINENTAL**

Joana Isabel Pereira Rodrigues

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico do Porto para obtenção do Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

Orientada por

Professor Doutor Henrique José Curado Mendes Teixeira

Porto, janeiro de 2021



**ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**

**A GESTÃO ORÇAMENTAL E OS CICLOS ELEITORAIS NOS
MUNICÍPIOS DE PORTUGAL CONTINENTAL**

Joana Isabel Pereira Rodrigues

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico do Porto para obtenção do Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

Orientada por

Professor Doutor Henrique José Curado Mendes Teixeira

Porto, janeiro de 2021

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo perceber a interação que existe entre a condução da gestão orçamental das finanças locais e os ciclos eleitorais e políticos autárquicos. Tema que se percebe é de relevante interesse para a sociedade em geral, mas mais particularmente para os municípios, porquanto suscita o debate em torno das contas públicas.

Dado que ao longo dos anos o endividamento público tem merecido a atenção externa, devido a situações de desequilíbrio financeiro das finanças públicas, e não existem muitos estudos neste âmbito, pretende-se que esta dissertação contribua para um melhor conhecimento do tema da possível correlação entre a gestão orçamental das finanças locais e a gestão dos ciclos eleitorais e políticos autárquicos.

A investigação assentou numa revisão da literatura existente no âmbito das questões objeto de investigação, mas também perpassa toda a vertente legislativa que circunscreve e conforma a atuação administrativa e política da Administração Local.

O estudo realizado abrange o período de 2000 a 2018, sobre um painel de dados constituído pelos 278 municípios de Portugal Continental. Os dados analisados tiveram em conta determinadas rubricas das despesas de capital, através das quais se realizou uma análise estatística, para a observação do comportamento das despesas em anos eleitorais, bem como, o efeito ideológico nas despesas que evidenciaram gestão oportunista na primeira fase do estudo.

Os resultados do estudo empírico evidenciam a existência de ciclos oportunistas ao nível dos instrumentos de política orçamental. A manipulação oportunista da despesa, por parte dos representantes dos municípios, verificou-se tanto ao nível de partidos de esquerda como de direita, mas com mais ênfase na direita. Estes resultados justificam a adoção de medidas mais estritas, no sentido de melhorar o controlo ao nível financeiro e moderar o poder discricionário que possibilita este tipo de gestão e que por sua vez, pode gerar impactos na dívida pública nacional colocando em causa a imagem de Portugal junto da União Europeia e dos credores internacionais. Crê-se que uma das formas passaria pela criação de obrigações de transparência e publicidade específicas, com tal desiderato.

Palavras-chave: Finanças Locais; Despesas de Capital; Ciclos Eleitorais; Ciclos político-orçamentais; Endividamento.

Abstract

The present work aims to understand the interaction between the conduct of the budgetary management of local finances and the electoral and political cycles of local authorities. This topic is perceived as of relevant interest to society in general, but more particularly to residents, as it raises the debate around public accounts.

Given that, over the years, public indebtedness has led to external attention, due to situations of financial imbalance in public finances, and due to the fact there are not many studies in this area, this dissertation aims to contribute to a better understanding of the possible correlation between the budgetary management of local finances and the management of the electoral and political cycles of municipalities.

The investigation was based on a review of the existing literature within the scope of the issues under investigation, but it also permeates the entire legislative branch that circumscribes and shapes the administrative and political performance of Local Administration.

The study carried out covers the period from 2000 to 2018, on a data panel consisting of 278 municipalities in mainland Portugal. The analyzed data take into account certain items of capital expenditures, through which a statistical analysis was carried out, to observe the behavior of expenditures in electoral years, as well as the ideological effect on expenditures that showed opportunistic management in the first phase of the study.

The results of the empirical study show the existence of opportunistic cycles in terms of budgetary policy instruments. The opportunistic manipulation of expenditure, by the representatives of the municipalities, occurred both at the level of left-ring and right-ring parties, but with more emphasis on the former. These results justify the adoption of stricter measures, in order to improve control at the financial level and moderate the discretionary power that enables this type of management and which, in turn, can generate impacts on the national public debt, questioning the image of Portugal in the European Union and international creditors. It is believed that one of the ways to achieve this goal would be to create specific transparency and advertising obligations.

Keywords: Local Finance; Capital Expenditure; Electoral Cycles; Political-Budget Cycles; Indebtedness.

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto comprender la interacción existente entre la gestión presupuestaria de las finanzas locales y los ciclos electorales y políticos de las elecciones locales. El tema es de interés relevante para la sociedad en general, pero más particularmente para los ciudadanos, porque plantea el debate en torno a las cuentas públicas.

Dado que a lo largo de los años el endeudamiento público ha recibido atención externa, debido a situaciones de desequilibrio financiero en las finanzas públicas, y que no hay muchos estudios en este campo, se pretende que esta disertación contribuya a un mejor conocimiento del tema de la posible correlación entre la gestión presupuestaria de las finanzas locales y la gestión de los ciclos electorales y políticos municipales.

La investigación se basó en una revisión de la bibliografía existente en el contexto de las cuestiones objeto de investigación, pero también abarca todo el aspecto legislativo que circunscribe y ajusta la acción administrativa y política de la Administración Local.

El estudio realizado abarca el período comprendido entre 2000 y 2018, en un panel de datos compuesto por los 278 municipios de Portugal continental. Los datos analizados tienen en cuenta ciertas partidas de gastos de capital, a través de las cuales se realizó un análisis estadístico, para observar el comportamiento del gasto en los años electorales, así como el efecto ideológico sobre la gestión oportunista de gastos en la primera fase del estudio.

Los resultados del estudio empírico demuestran la existencia de ciclos oportunistas a nivel de instrumentos de política presupuestaria. La manipulación oportunista de los gastos por parte de los representantes de los municipios se produjo tanto a nivel de partidos de izquierda como de derecha, pero con más énfasis en la derecha. Estos resultados justifican la adopción de medidas más estrictas para mejorar el control financiero y moderar el poder discrecional que permite este tipo de gestión y que, a su vez, puede generar impactos en la deuda pública nacional, poniendo en peligro la imagen de Portugal ante la Unión Europea y los acreedores internacionales. Se cree que una de las formas de hacerlo sería crear obligaciones específicas de transparencia y publicidad, con tal desiderátum.

Palabras clave: Finanzas locales; Gastos de capital; Ciclos electorales; Ciclos político-presupuestarios; Endeudamiento.

Dedicatória

À minha Mãe, pela força e dedicação e às minhas Avós, pelo exemplo de integridade e de luta.

Agradecimentos

A realização deste trabalho não seria possível sem o contributo de várias pessoas, às quais quero deixar uma palavra de agradecimento.

Ao meu orientador, Professor Henrique Curado, por todo o esforço em me acompanhar ao longo desta jornada e pelo apoio e observações fornecidas durante a elaboração desta dissertação que foram essenciais para o trabalho.

Aos Professores Rui Pimenta, Ana Paula Nascimento e Sandra Alves pela disponibilidade e sugestões, assim como pelo conhecimento transmitido na elaboração do estudo empírico deste trabalho.

Ao Professor António Oliveira pelo apoio na definição do tema da dissertação.

À Ermelinda pela sua perspetiva e elucidações, na parte das finanças locais que muito foram úteis na estruturação deste trabalho.

À Jéssica pelo seu apoio na revisão da literária e na discussão sobre os dados para os testes estatísticos.

Aos meus amigos, Letícia, Rita, Olívia, Manuel, Cláudia, Ana e Carla pelo apoio incondicional e por estarem sempre presentes ao longo desta caminhada.

E por último, mas não menos importante, aos meus familiares pela compreensão e preocupação.

A todos, um Bem Haja!

Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

AMA - Agência para a Modernização Administrativa

B.E. – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular

CEAL - Carta Europeia de Autonomia Local

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CPE - Ciclos Político-Económicos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais

EU - União Europeia

FAM - Fundo de Apoio Municipal

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

FRM - Fundo de Regularização Municipal

IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

LCNE - Lei da Comissão Nacional de Eleições

MPT – Partido da Terra

PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira

PBC - Political Budget Cycles

PCP - Partido Comunista Português

PCTP/MRPP – Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses

PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento

PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”

PPD/PSD - Partido Social Democrata

PPM - Partido Popular Monárquico

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PS - Partido Socialista

PTM - Portal de Transparência Municipal

RFALEI - Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

SNC-AP - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

Índice Geral

Índice de Figuras	xvii
Índice de Tabelas	xix
Introdução.....	1
1. Caracterização dos Municípios	5
2. Evolução da Lei das Finanças Locais.....	9
2.1 O regime financeiro dos municípios de 2000 a 2018.....	11
2.1.1 O princípio da autonomia financeira.....	12
2.1.2 Princípios e regras orçamentais.....	13
2.1.3 Contabilidade e informação contabilística.....	16
2.1.4 Despesa	18
2.1.5 Endividamento.....	20
2.2 Enquadramento ao nível Europeu das Finanças Locais.....	26
3. Ciclos Eleitorais	29
3.1 Categorias e Órgãos das Autarquias Locais.....	31
3.2 Atribuições do Município e Competências do Presidente.....	32
3.3 Mandatos.....	33
3.4 Comportamento eleitoral e oferta política	35
3.5 Problemas de neutralidade e imparcialidade	37
4. Ciclos Político-Económicos	43
4.1 Modelo racional	44
4.2 Ciclos políticos em Portugal ao nível local.....	48
5. Estudo Empírico	51
5.1 Descrição dos dados utilizados no estudo empírico	52
5.2 Descrição do modelo, das variáveis e dos métodos utilizados.....	56
5.3 Apresentação e discussão dos resultados do estudo empírico	59
Conclusões, Limitações e Futuras Linhas de Investigação	65
Referências Bibliográficas	69
Anexos.....	79
Referendo	79

Tabelas de resultados do Estudo Empírico 80

Índice de Figuras

Figura 1: Aquisição de bens de capital nos municípios de Portugal 2004 - 2018.	53
Figura 2: Percentagem das despesas <i>Edifícios-Outros; Viadutos, arruamentos e obras complementares; Viação rural; e Construções-Outros</i> entre os subagrupamentos Bens do Domínio Público e Investimentos das despesas Aquisição de bens de capital.	54
Figura 3: Agrupamentos das despesas de capital 2004 - 2018.	55
Figura 4: Gráfico que compara as ideologias de direita e de esquerda com base na diferença entre a despesa realizada em ano eleitoral e a despesa realizada em ano antes das eleições.	64

Índice de Tabelas

Tabela 1: Classificação económica da despesa pública.	19
Tabela 2: A evolução do limite de endividamento municipal	24
Tabela 3: Valores dos Municípios de Portugal relativos ao total da dívida e ao total do limite da dívida	24
Tabela 4: Número de municípios que excederam os limites de dívida.	24
Tabela 5: Categorias das Autarquias Locais	31
Tabela 6: Classificação económica das despesas de capital	55
Tabela 7: Datas das Eleições Autárquicas.	56
Tabela 8: Ideologias Políticas presentes no período de 2000 a 2018.	56
Tabela 9: Comparação múltipla de pares.	58
Tabela 10: Síntese dos resultados da análise estatística - despesa de capital..	60
Tabela 11: Aquisição de bens de capital nos municípios de Portugal 2004 - 2018.	80
Tabela 12: Percentagem das despesas Viadutos, arruamentos e obras complementares e Viação rural dos subagrupamentos Investimentos e Bens do Domínio Público nas despesas Aquisição de bens de capital..	80
Tabela 13: Agrupamentos das despesas de capital 2004 - 2018.....	81
Tabela 14: Teste t-Student da diferença entre as despesas do ano eleitoral e as despesas do ano antes para a direita e para a esquerda.	82
Tabela 15: Média dos vários ciclos eleitorais para cada rubrica de despesa de acordo com a vertente do espectro, direita e esquerda.....	83
Tabela 16: Síntese dos resultados da análise estatística - despesa de capital..	83

Introdução

A Administração Local tem vindo a demonstrar um papel importante junto da sociedade, através da proximidade que estabelece entre os agentes económicos e a população, contribuindo assim para o desenvolvimento económico do País. Por outro lado, o crescimento da economia do conhecimento desafiou a Administração Local a se modernizar e a gerar novas formas de governar, assentes em eficiência e redução de custos, fruto da interação com esta nova realidade tecnológica. Nos dias de hoje, o poder local é reconhecido como sendo um dos principais eixos de promoção do desenvolvimento e do empreendedorismo, estando na origem deste reconhecimento o facto de ser o único modelo de gestão política que resistiu a todas as alterações de regime e atravessou diferentes formas de ligação ao poder central.

Contudo, no atual contexto da evolução histórica dos municípios, que levaram à ânsia por uma maior autonomia e mais competências por parte da Administração Local, questiona-se agora, se esta autonomia e estas competências estão bem entregues aos Dirigentes Municipais, uma vez que, a sua ação deve apoiar-se em critérios de Eficiência e de Economicidade. Segundo a opinião de alguns autores, “um dos principais sinalizadores da eficácia de políticas públicas é a execução orçamentária” (Fiirst et. al., 2019, p.128).

Por outro lado, a interação entre os fatores políticos na condução da política orçamental das finanças públicas locais tem vindo, progressivamente, a tornar-se num dos principais objetos de estudo pelos investigadores. Entretanto, estudos já realizados demonstraram que o desempenho financeiro público é afetado pelos ciclos políticos¹. As situações de desequilíbrio financeiro ao nível local, são questões de grande relevo e importância que devem ter a atenção da sociedade e mais em particular, no seio de cada município, dos seus cidadãos\municípes.

Existe, assim uma forte motivação em perceber se a ação dos dirigentes municipais cumpre com os princípios previsto na Constituição da República Portuguesa (CRP), essencialmente, com o da boa administração² e com o da legalidade³. E de outra forma, perceber se estas ações se afastam da realidade normativa, levando a que haja uma necessidade de limitação do poder discricionário⁴ que possa existir no poder local, para colmatar os efeitos oportunistas⁵ dos políticos locais que possam existir aquando do aproximar ao momento de escrutínio público. Ao nível internacional este tema é amplamente discutido, mas ao nível nacional a evidência empírica existente é parca. Assim, nasce a necessidade de aprofundar os estudos aplicados ao poder local em Portugal para se obter uma maior compreensão na interação entre política e finanças públicas.

Este trabalho tem como objetivo analisar se os ciclos eleitorais no poder local produzem alterações na gestão orçamental dos municípios em Portugal continental. Avaliando a possível existência ou não de comportamentos eleitoralistas dos autarcas nos anos em que ocorrem eleições. Nesta análise, existem duas questões às quais procuramos resposta. A primeira consiste em perceber se os ciclos eleitorais autárquicos apresentam algum efeito na realização de determinadas despesas de capital. A segunda, caso exista resposta positiva à primeira questão consiste em perceber se, existem variações de comportamentos nos ciclos políticos de acordo com o espectro político? Assim, e dado que não existem muitos estudos neste âmbito, pretende-se que esta dissertação contribua para um melhor conhecimento, neste contexto.

Este trabalho assenta numa revisão da literatura existente no âmbito das questões de investigação que se pretendem desenvolver. A revisão a desenvolver é dotada de uma vertente legislativa que apresenta bastante peso na esfera que envolve a Administração Pública, devido a esta estar subordinada à lei que circunscreve a sua forma de atuar. (Princípio da legalidade artigo 3.º CPA e 266.º CPR). No estudo empírico, o período de análise inicia no ano de 2000 e vai até ao ano de 2018, com um painel de dados constituído por 278 municípios de Portugal Continental. Os dados utilizados neste estudo, só tiverem em conta algumas rubricas das despesas dos subagrupamentos de Investimentos, de Bens do Domínio Público e do agrupamento Transferências. Com estes dados será realizada uma análise estatística usando os testes não paramétricos em amostras

¹ Referências dos autores: (Veiga & Veiga, 2004, 2005, 2007; Aidt et al., 2011).

² Princípio da Boa Administração está presente no artigo 267º da Constituição da República Portuguesa - Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto e no artigo 5º do Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07.

³ Princípios da Legalidade está presente nos artigos 266º e 267º da Constituição da República Portuguesa - Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto e no artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07.

⁴ Artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07: "Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins"

⁵ A expressão "oportunistista" encontra-se consagrada na literatura sobre os ciclos político-orçamentais e neste contexto ela significa eleitoralismo, ou seja, consiste na adoção de medidas de política económica tendo em vista o resultado eleitoral.

emparelhadas para a análise do comportamento de determinadas despesas de capital. Numa segunda fase iremos trabalhar com as ideologias políticas que venceram, na figura de Presidente de Câmara, as eleições nos 5 ciclos eleitorais que decorram neste período de análise. Neste estudo será feita uma análise estatística com base na média das despesas dos municípios de direita e dos municípios de esquerda.

No próximo capítulo será apresentada uma resenha histórica sobre a evolução dos municípios ao longo de várias décadas, para que seja perceptível a sua essência e a necessidade da sua existência junto da sociedade. De seguida, será feita uma análise à evolução da lei das finanças locais ao longo do período deste estudo, para uma melhor compreensão e perceção dos condicionalismos normativos, ao nível das finanças, a que os dirigentes municipais se encontram sujeitos. No capítulo seguinte debruçámo-nos sobre os ciclos eleitorais descrevendo todo o procedimento que envolve o ciclo eleitoral e os mandatos, bem como, as categorias e os órgãos das autarquias locais, as atribuições do município e as competências do Presidente de Câmara. De seguida procura-se dar um enquadramento teórico e crítico sobre os ciclos político-económicos desde a sua formulação enquanto teoria pelos estudiosos, até à concretização de estudos científicos. Segue-se a apresentação da metodologia adotada e dos resultados empíricos obtidos na análise estatística. Por fim, são expostas as principais conclusões deste trabalho, limitações e futuras linhas de investigação.

1. Caracterização dos Municípios

Começamos por apresentar uma resenha histórica sobre o surgimento dos municípios em torno das diferentes teorias que existem na literatura e por fim, a sua normalização constitucional.

No que respeita à origem dos municípios, não existe uma opinião consensual entre diversos autores, mas para Carvalho (2011) e Dias (2015), os estudos de Alexandre Herculano, que é considerado o pai e grande mestre da historiografia sobre os concelhos em Portugal, referem que a origem dos Municípios se deve à tradição hispano-romana. Ou seja, na Idade Média, devido às guerras que marcaram esta época, levou à existência de aglomerados populacionais em aldeias ou cidades, de forma a conseguirem se defender das invasões militares, por outro lado, estas aldeias estavam apoiadas por membros da comunidade religiosa que de certa forma atuavam com influência, com base nos conhecimentos que detinham, através da leitura dos livros com as fórmulas da organização municipal romana. Toda esta postura e condições geraram a necessidade de se organizarem, criando mecanismos de defesa assentes em interações sociais e laços de solidariedade.

Por outro lado, conforme refere o autor Carvalho (2010), existe a vertente de acordo com o estudo de António Matos Reis, que nos inícios do Séc. XII, devido à cedência das primeiras terras:

A origem dos Municípios reside essencialmente na entrega de cartas de foral, de parcelas de terra a gentes locais ou vindas de outras terras, com o objectivo de aí as fixar, estimulando o desenvolvimento de alguma actividade económica e o respectivo povoamento e assim a auto defesa contra forças invasoras estranhas, contribuindo desta forma para a protecção do Reino. (Carvalho, 2010, p. 40).

Sem chegar a uma conclusão concreta sobre qual a teoria que deu origem aos municípios, importa perceber que a necessidade que gerou aglomerados populacionais, teve como base a falta de uma estrutural social, que proporcionasse protecção à civilização e ao mesmo tempo garantisse determinados serviços fundamentais para o seu bom funcionamento. Esta necessidade acabou por fomentar a criação de uma entidade que ficasse responsável pela gestão cívica e estrutural destas civilizações, assim surgiu a função do Estado junto da sociedade.

Após a instauração da República Portuguesa seguiu-se “os mesmos preceitos dos ideários do século anterior, tendo promovido a descentralização e municipalização da administração e território” (Dias, 2015, p. 20).

O Estado Novo, que surge com o levantamento militar de 28 de maio de 1926, veio trazer transformações ao nível municipal. De acordo com Bilhim (2004), estas alterações consistiram-se essencialmente pela reforma que o Código Administrativo (1936-1940) veio trazer, insistindo na centralização e tirando o poder às estruturas municipais. Foi esta a forma que o poder central arranhou para controlar a periferia, através dos municípios, utilizando estes como meio de ação. Assim, a nomeação dos presidentes de Câmara e regedores de freguesias passou a ser feita pelo poder central, estando as autarquias sujeitas à tutela administrativa, não dispendo de receitas próprias e eram financiadas por subsídios e participações concedidas pelo poder central, por outro lado, o presidente da Câmara assumia um papel de súbdito em relação à política imposta pelo Governo Central e exercia apenas a função de controlo, fiscalizando o cumprimento de normas definidas centralmente.

Com a revolução de 25 de abril de 1974, os municípios sofreram alterações significativas que assentam em três novos pilares para o seu desenvolvimento e reconhecimento ao nível da autonomia local. De acordo com Dias (2015), a lei da autonomia, a lei das finanças locais e a lei da separação dos setores (público e privado) surgem como pilares destas alterações. Através do artigo 237º, da CRP de 1976 vem integrar o novo poder local democrático, constituindo as autarquias locais como organização democrática do Estado e criar formalmente os municípios portugueses. E desde então não sofreu alterações, determinando assim que as autarquias apresentem património e finanças próprias. Além destes pilares, também veio instituir alguns princípios fundamentais⁶, que se destacam no princípio da unidade do Estado, no princípio da autonomia das Autarquias Locais e no princípio da descentralização democrática da Administração Pública. Estes princípios foram o ponto de viragem no poder local.

⁶ Artigo .6º, artigo 267.º e artigo 268.º da CRP de 1976 - Decreto de 10 de abril de 1976.

No contexto do regime financeiro das autarquias locais, a CRP veio consagrar dois objetivos, a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau. A 12 de Dezembro de 1976, os órgãos autárquicos passaram a ser eleitos sem a homologação do poder central, assim a democracia local foi estabelecida com a realização das primeiras eleições autárquicas.

Em suma, a grande transformação que levou à autonomia do poder local foi a grande revolução trazida pelo regime democrático. Na revisão da CRP, em 1997, o seu artigo 235º vem limar o conceito de autarquia local, referindo que é “pessoa colectiva territorial dotada de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. Em 1979, através da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, é estabelecido o regime das Finanças Locais.

Ao longo da resenha histórica sobre os municípios, apercebemo-nos que, e de acordo com Bilhim (2004), independentemente das diversas divisões administrativas que se sucederem ao longo do tempo, a instituição municipal foi a única que permaneceu até aos dias de hoje, vincando-se assim como um sinal de autonomia junto do poder central do Estado.

Neste sentido, reconhecemos que a autonomia da Administração Local tem desempenhado um papel fundamental junto do desenvolvimento da sociedade, através da gestão do território, do planeamento de infra-estruturas e de equipamentos. No exercício da autonomia que o poder local detém, este está sujeito na sua atuação ao cumprimento da lei. Assim, é fundamental perceber quais os condicionalismos a que a despesa dos municípios se encontra sujeita.

2. Evolução da Lei das Finanças Locais

Pretende-se, no presente capítulo, sublinhar a evolução da Lei das Finanças Locais, que define o regime financeiro do Poder Local, ao longo do período de 2000 até 2018. Procura-se também perceber, através das alterações que ocorreram ao longo deste período, quais os níveis de limitação à despesa dos municípios, as questões que envolvem a contabilidade municipal e a prestação de contas, bem como os princípios e as regras de autonomia financeira e orçamentais que lhes servem de suporte. Por outro lado, perceber toda a matéria em torno do endividamento dos municípios.

A partir da revolução de 25 de abril de 1974, a CRP passou a consagrar os princípios da Administração Local, o que veio desencadear o processo de descentralização. “The main goal of fiscal decentralization is to increase the efficiency in bringing public services. The transfer of functions provides the highest quality services to the citizens at a local level, preferably as close to them” (Isufaj, 2014, p. 461).

Segundo a teoria da descentralização financeira de Musgrave & Musgrave (1980), existem várias classificações de funções fiscais: alocação, distribuição e estabilização. As funções de distribuição e estabilização podem ser basicamente desempenhadas de forma mais eficaz ao nível central,

enquanto, que a função de alocação consiste na provisão, pelos diferentes tipos de governo, consoante as características dos bens públicos, o que leva à necessidade de um sistema descentralizado. Assim, as:

Considerações normativas indicam a necessidade de jurisdições fiscais de vários tamanhos com serviços de âmbito nacional fornecidos pelo governo central, serviços a nível regional providenciados por instituições regionais e o mesmo se dando a nível local. Na verdade, a maior parte dos bens públicos é fornecida a nível estadual e municipal ou local. (Musgrave & Musgrave, 1980, p.16).

“The hope is that state and local governments, being closer to the people, will be more responsive to the particular preferences of their constituencies and will be able to find new and better ways to provide these services” (Oates, 1999, p. 1120).

Assim, a descentralização acabou por ser uma peça fundamental nos processos de reforma da Administração Local, permitindo dar um novo rumo à autonomia dos municípios. O ato legislativo que permite dar o primeiro passo na descentralização fiscal da Administração Pública e esse novo rumo ao princípio da autonomia é produzido através da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, designada a Lei das Finanças Locais.

“Os últimos anos marcaram, em Portugal, uma fase de intensa produção legislativa a propósito de um conjunto de matérias que, tradicionalmente, correspondem, na dogmática jurídico-administrativa, ao “núcleo essencial” do estatuto das autarquias locais” (Rocha & Silva, 2017, p. 176). O que levou a uma reforma profunda do poder local em Portugal, abrangendo vários temas e matérias, como o território, atribuições e competências, finanças e atividade empresarial.

Desde então, a Lei das Finanças Locais, tem passado por várias e importantes reformulações, mais especificamente, nos anos de 1984, 1987, 1998, 2007 e 2013⁷. São significativas as alterações que estas leis introduziram ao longo dos anos e que no seu conjunto vêm reforçar a autonomia financeira dos municípios, mas também importantes são as alterações ao nível da responsabilidade financeira da gestão da despesa, que passará a recair sobre os eleitos, conforme refere Ribeiro (2018). Estas alterações também têm como objetivo gerar uma melhor disciplina sobre os atos financeiros dos municípios, servindo como instrumento, o orçamento de cada município que possibilita, “em exclusividade e sem dependência de autorizações ou consentimentos do Estado, elaborar a proposta orçamental, discuti-la e aprová-la, demonstram, sem equívocos, que as autarquias são, efetivamente, Entes financeiramente autónomos” (Rocha & Silva, 2017, p. 199).

Desta forma, o regime financeiro das autarquias locais prevê um conjunto de princípios fundamentais que pretendem contribuir para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro.

⁷ Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

2.1 O regime financeiro dos municípios de 2000 a 2018

A análise neste subcapítulo será realizada à esfera que envolve toda a despesa e a gestão orçamental dos municípios no âmbito dos gastos. Uma vez que, são os gastos que estão na base do objetivo a disseminar neste trabalho, segundo Rocha e Silva, (2017, p. 194), são “as receitas que revestem um papel secundário, pois não existem por si, mas apenas para cobrir as despesas”, e ainda, a CRP de 1997, através do seu artigo nº 107.º, estabelece que, “o Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas”.

Após a clarificação do objetivo de estudo, começamos por averiguar que no período em análise (desde o ano de 2000 até ao ano de 2018) existem várias leis que interferem com a regulamentação relativamente à despesa e à gestão orçamental dos gastos dos municípios. Especialmente, as leis que vêm regular o regime financeiro, a Lei nº 42/98, de 6 de agosto, a Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro e a Lei nº 73/2013, de 3 de setembro. A Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, consagrou profundas alterações no regime jurídico que até então existia⁸, com vista ao cumprimento dos objetivos em matéria de défice público. Acabando por ser uma medida estratégica para assegurar a consolidação das finanças públicas e o cumprimento das obrigações do Estado português no que respeita ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)⁹. A Lei nº 73/2013, de 3 de setembro vem estabelecer o atual Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), que entrou em vigor a partir de 2014. Este regime surge na sequência da Reforma da Administração Local, prevista expressamente no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF)¹⁰, que levou à revisão da Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro.

Também serão abordadas em paralelo outras leis que se foram estabelecendo e que influenciam esta matéria, como é o caso:

- Da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso¹¹;
- Da Lei de Enquadramento Orçamental¹²;
- Da Lei da Estabilidade Orçamental¹³;
- Da Lei de Contratação Pública¹⁴;

⁸ Lei nº 42/98, de 6 de agosto.

⁹ O Pacto de Estabilidade e Crescimento é um procedimento legislativo para coordenação das políticas orçamentais nacionais junto da União Europeia. Foi aprovado em 1997 e reformado em 2005 e 2011, e vem operacionalizar as disposições do Tratado de Funcionamento da União Europeia (Tratado de Maastricht) sobre a vigilância das finanças públicas dos Estados-Membros. “As regras destinam-se a evitar consequências negativas das políticas orçamentais ou corrigir os défices orçamentais excessivos ou o endividamento público excessivo. Algumas das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento destinam-se a evitar derrapagens na política orçamental, enquanto outras visam corrigir os défices orçamentais excessivos ou o endividamento público excessivo” (site da Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/info/index_pt).

¹⁰ “O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) foi acordado, em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o FMI. Com uma estratégia que visava o restabelecimento da confiança dos mercados financeiros internacionais e a promoção da competitividade e do crescimento económico sustentável, o Programa assentou em três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa” (site do Banco de Portugal: <https://www.bportugal.pt/>).

¹¹ Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

¹² Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

¹³ Artigo 10.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

¹⁴ Resolução da AR n.º 16/2020, de 19 de março.

- Da Lei que estabelece o regime de execução orçamental duodecimal¹⁵;
- Da que cria o Programa de Apoio à Economia Local¹⁶, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, dos municípios a fornecedores;
- Da Lei do regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal¹⁷; e por fim
- Do Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho, que densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal (FRM), previstos na Lei das Finanças Locais.

2.1.1 O princípio da autonomia financeira

O princípio de autonomia financeira é o primeiro princípio que se estabelece na Lei das Finanças Locais¹⁸, através do artigo 2.º. Este confere aos municípios poder próprio para assumir a sua gestão orçamental e financeira com o objetivo de dar suporte à boa Governação, assente num amplo quadro legal.

The financial autonomy returns the local government bodies in competent and responsible in the well management of local finances, which means that local units decide on those issues they consider as priorities and which are most urgent needs of local citizens, to allocate their funds. (Isufaj, 2014, p. 461)

“A gestão económica e financeira dos municípios assenta no princípio constitucional da autonomia local, em geral, e da autonomia financeira, em particular” (Lobo, 2013, p. 208).

A nível Europeu, o Conselho da Europa em 1985, veio estabelecer, através da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL)¹⁹, nos termos do nº 1 do artigo 3.º, a autonomia local como “o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”.

Por outro lado, e ainda no âmbito da autonomia local, o nº 3 do artigo 4.º da CEAL estabelece, em geral, que:

O exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos” e “a atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.

Em Portugal, a CRP de 1997, através do nº. 2 do artigo 235.º, vem estabelecer que os municípios “são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de

¹⁵ Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro.

¹⁶ Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.

¹⁷ Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

¹⁸ Lei nº 42/98, de 6 de agosto.

¹⁹ Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro.

interesses próprios das populações respectivas”. De acordo com o n.º 1 do artigo 238.º, os municípios têm património e finanças próprios.

Ao nível da Lei das Finanças Locais, verificamos que a autonomia financeira dos municípios confere aos seus órgãos, designadamente, os poderes de elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas, ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas e gerir o seu próprio património.

“As autarquias têm um direito a decisões próprias e devem exercer participação em todos os assuntos, mesmo tratados ao nível das instâncias governamentais, que digam respeito às respetivas populações” (Sousa, 2017, p. 64).

Este princípio tem-se mantido ao longo das várias alterações e revogações da lei, passando sem significativas retificações pelas leis n.º 2/2007, de 15 de janeiro e n.º 73/2013, de 3 de setembro.

2.1.2 Princípios e regras orçamentais

A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, depois de determinar a autonomia financeira, passa por definir os princípios e regras (artigo 3.º) que devem pautar a atividade financeira dos municípios. Ou seja, para a prossecução das atribuições e o exercício das competências dos municípios em matéria da gestão económico-financeira, estes devem respeitar um conjunto de princípios que fundamentam a sua existência administrativa e a sua intervenção na promoção do bem-estar dos cidadãos e do desenvolvimento sustentável do seu território, dentro dos parâmetros da legalidade.

Estes princípios e regras estão consagrados na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado²⁰ e também, em termos gerais, na CRP de 1997. Assim a atividade financeira dos municípios desenvolve-se com base nos seguintes princípios:

- O princípio da anualidade;
- O princípio da unidade;
- O princípio da universalidade;
- O princípio da especificação;
- O princípio de equilíbrio;
- O princípio da não consignação;
- O princípio da não compensação; e
- O princípio da publicidade.

O princípio da anualidade está consagrado no artigo 106.º da CRP de 1997. Este estabelece, no seu n.º 1 que, “a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente”. Por

²⁰ Aprovada pela Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro – versão atual: Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro.

outro lado, a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado²¹, também consagra este princípio de anualidade, estabelecendo no seu artigo 2.º que, o “O Orçamento do Estado é anual, sem prejuízo da possibilidade de nele serem integrados programas e projetos que impliquem encargos plurianuais”. Em suma podemos verificar que a regra da anualidade se desdobra em dois aspetos, ou seja, na votação anual do Orçamento pela Assembleia da República e na execução anual do Orçamento pelo Governo e Administração Pública.

O princípio da unidade define que o orçamento deve ser único, ou seja, “os orçamentos das regiões autónomas, das autarquias locais e das empresas públicas são independentes, na sua elaboração, aprovação e execução, do Orçamento do Estado”²².

O princípio da universalidade²³ consiste na necessidade de o orçamento ser claro, ou seja, todas as receitas e todas as despesas devem ser devidamente detalhadas no orçamento.

Segundo o princípio da especificação²⁴, o orçamento deve distinguir suficientemente as receitas e as despesas previstas. A universalidade e a especificação garantem que haja transparência e clareza financeira, o que permite uma fiscalização orçamental eficaz.

O princípio de equilíbrio²⁵ consiste na igualdade entre receitas e despesas, ou seja, traduz-se na interdição dos défices e excedentes de receita. A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental²⁶.

O princípio da não consignação²⁷, vem determinar que “não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas”.

O princípio da não compensação (“orçamento bruto”)²⁸, vem determinar que “todas as despesas são inscritas no Orçamento pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie”.

O princípio da publicidade consiste em assegurar, através da obrigatoriedade da publicação no Diário da República, a devida divulgação às opções do plano e ao orçamento²⁹. A publicidade orçamental tem uma importância tal que, o legislador estabeleceu que fossem públicos os documentos que sejam necessários para assegurar uma divulgação adequada e transparência do orçamento de Estado e sua execução.

Na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, estes princípios deixam de estar expressamente consagrados, mas no que toca a esta matéria a lei define que os municípios “estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de

²¹ Aprovada pela Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro – versão atual: Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro.

²² N.º 2 do artigo 3.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado - aprovada pela Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro. Este princípio também está consagrado no n.º 3 do artigo 105.º da CRP de 1997.

²³ Está indiretamente previsto nos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 105.º da CRP de 1997 e no artigo 3.º da Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro.

²⁴ Previsto no artigo 7.º da Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro e no n.º 3 do artigo 105.º da CRP de 1997.

²⁵ Está previsto no n.º 4 do artigo 105.º da CRP de 1997.

²⁶ N.º 1 e 2 do artigo 4.º - Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro.

²⁷ Estabelecido através do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro.

²⁸ Estabelecido através do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro.

²⁹ Este princípio está consagrado no regime geral da publicidade dos atos do artigo 119.º da CRP de 1997.

estabilidade orçamental”. Ou seja, as regras orçamentais estabelecidas anteriormente mantêm-se, não havendo alterações ao nível da CRP de 2005, nem ao nível da Lei de Enquadramento Orçamental³⁰. Mas, tornam-se mais exigentes dando ênfase aos novos princípios e regras de estabilidade orçamental.

Assim, através da Lei de Estabilidade Orçamental³¹, a atividade financeira dos municípios passa a estar subordinada aos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental. O que significa que na aprovação e execução do orçamento é necessário assegurar que haja sustentabilidade, bem como uma gestão orçamental equilibrada, não podendo, os municípios assumir compromissos financeiros que ponham em causa a respetiva estabilidade orçamental, por outro lado, é obrigatório que haja uma contribuição proporcional do setor local, para garantir o equilíbrio das contas públicas nacionais e evitar situações de desigualdade, e por fim, toda a atividade financeira dos municípios está sujeita ao dever de informação mútuo, entre estes e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, toda a informação sobre a sua situação financeira. Além destes, os municípios também ficam sujeitos ao princípio da equidade intergeracional³², que consiste em “não onerar excessivamente a geração presente com despesas atuais que geram riqueza futura e cujo custo pode ser suportado ao longo do tempo, nem onerar excessivamente a geração futura fazendo esta pagar despesas que tenham beneficiado a geração anterior” (Lexionário do Diário da República Eletrónico-Princípio orçamental da equidade intergeracional)³³.

Passado sete anos sobre a última lei das Finanças Locais, surge uma nova, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, revogando a anterior. Esta nova lei vem estabelecer o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais³⁴, desaparecendo a designação anterior “Lei das Finanças Locais”. Além de enumerar uma série de princípios que devem regular a atividade financeira dos municípios, consagra agora, expressamente, o princípio da legalidade que estabelece que, a atividade financeira dos municípios está sujeita à CRP, à lei e ao Direito da União Europeia. Mas este princípio não é uma novidade, uma vez que, o princípio da autonomia financeira dos municípios³⁵ já previa as limitações ao exercício dos poderes tributários por parte dos municípios. Assim, a nova lei em matéria de princípios acaba por não acrescentar nada de novo que já não tivesse regulamentado ou previsto na lei anterior.

Em suma, estes princípios permitiram a realização e reformulação do sistema de execução orçamental, reforçando a responsabilidade por essa execução e permitir uma fácil e clara leitura e, uma melhor apreciação a vários níveis, como também ao nível político.

³⁰ Lei n.º 48/2010, de 24 de agosto.

³¹ Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto.

³² Previsto no artigo 10.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

³³ Consulta online em 01/12/2020.

³⁴ Entidades Autárquicas: O universo da Administração Local é constituído pelas autarquias locais (municípios e freguesias), pelas entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), pelas associações de fins específicos de municípios e freguesias e pelas empresas locais.

³⁵ N.º 3 art.º 3º da Lei 2/2007, de 15 de janeiro.

2.1.3 Contabilidade e informação contabilística

Os municípios estão sujeitos, de acordo com a Lei das Finanças Locais³⁶, a um regime de contabilidade, que tem como objetivo uniformizar, normalizar e simplificar, de modo a constituir um instrumento de gestão económico-financeira, permitindo o conhecimento completo do valor contabilístico do respetivo património, bem como a apreciação e julgamento do resultado anual da atividade dos municípios. O nº 2 do artigo 6.º da Lei das finanças locais³⁷, vem estabelecer que a contabilidade dos municípios respeita o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

“Os dados das finanças públicas assentam na informação contabilística das entidades que integram o sector público “(Baleira et al., 2018, p. 37).

Em 1999 entra em vigor o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)³⁸, que consiste numa derivação sectorial do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)³⁹. Este vem propor a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade moderna, por forma a constituir um instrumento fundamental de apoio à gestão dos municípios. Além destas ferramentas também trouxe vantagens:

Permite verificar a legalidade, regularidade financeira e eficácia das operações (perspetiva legal); regista a execução do orçamento e determina os resultados orçamentais (perspetiva orçamental); possibilita o controlo e o acompanhamento individualizado da situação orçamental (perspetiva financeira); torna possível preparar o balanço das entidades, reconhecendo a composição e valor do seu património, bem como a sua evolução; também facilita a inventariação e controlo dos ativos fixos imobilizados (perspetiva patrimonial); determinar os resultados económicos em termos analíticos, evidenciando os custos, os proveitos e resultados, para cada bem, serviços ou atividade (perspetiva económica e de custos). (Fernandes, 2007, p. 68)

Em 2015 é aprovado um novo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – SNC-AP⁴⁰, que vem substituir o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e todas as suas derivações sectoriais, como é o caso do POCAL. Este novo normativo vem resolver a fragmentação e inconsistências que existiam, permitindo dotar as administrações públicas com um sistema orçamental e financeiro mais eficiente e mais convergente com as Normas Internacionais de Contabilidade Pública (IPSAS)⁴¹.

Para finalizar, Carvalho et al. (2012, p. 309) afirmam que “This system sets an historical landmark in order to provide Portuguese governmental accounting with then necessary tools to report information not only on budgetary and legal compliance but also on the entities financial and economic situation”.

³⁶ Artigo 6.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

³⁷ Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

³⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

³⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

⁴¹ “The International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) works to improve public sector financial reporting worldwide through the development of IPSAS, international accrual-based accounting standards, for use by governments and other public sector entities around the world” (site do IPSASB: <https://www.ipsasb.org/>)

Para Lobo (2013), os controlos baseados em regras são a estratégia dominante para assegurar a disciplina orçamental que tem ganho uma grande importância a nível global. Esta disciplina contabilística é utilizada para controlo do endividamento, com base em regras de equilíbrio ou de superavit relativamente ao saldo corrente, e que estabelecem limites à dívida municipal. Numa visão crítica, é:

Fundamental contrariar os excessos orçamentais presentes, que, na prática, são em grande medida resultantes de esquemas de “contabilidade criativa”, de forma a assegurar a sustentabilidade financeira e, com ela, a liberdade de gestão dos executivos futuros e os interesses das populações locais. (Santos, 2017, p. 161)

Ainda na vertente contabilística, surgem novas regras com a Lei 2/2007, de 15 de janeiro⁴², que não estavam previstas anteriormente. Estas novas regras foram-se aperfeiçoando na Lei 73/2013, de 3 de setembro, ou seja, vêm estabelecer o princípio da transparência e publicidade que está subjacente à lei⁴³. Assim, a obrigatoriedade na apresentação de diversa informação contabilística junto das entidades responsáveis pelas áreas das finanças para a verificação e apreciação, bem como, a publicidade em local próprio e em sítio eletrónico dos documentos contabilisticamente relevantes, permite uma maior transparência e ao mesmo tempo, a monitorização da dívida total e o acompanhamento da evolução da despesa.

Com a obrigatoriedade de divulgação da informação financeira nos vários locais e sítios eletrónicos permite aos cidadãos ter acesso a bastante informação para que possam avaliar de que forma os seus recursos financeiros são utilizados pelo município e ao mesmo tempo avaliar o nível de responsabilização dos seus agentes políticos.

Assim, nasce em 2014, o Portal de Transparência Municipal (PTM) que é uma iniciativa para o aumento da transparência da gestão da Administração Pública local aos cidadãos. Aqui são apresentados e disponibilizados um conjunto de indicadores relativos à gestão dos atuais 308 municípios portugueses. A gestão do portal é da responsabilidade da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e da Agência para a Modernização Administrativa (AMA).

Este é um importante instrumento que visa melhorar a qualidade da nossa democracia. Além disso, o portal vai permitir combater o que existe de preconceito quanto à qualidade da nossa gestão autárquica, até porque a grande maioria dos municípios é exemplar. Por outro lado, os dados também vão ajudar a prosseguir a agenda de descentralização do Governo nas áreas da Saúde, Educação e Segurança Social. (Maduro, 2014, site: Xpand IT. [Consulta a 9 fevereiro 2020])

Numa visão mais realista, ao nível municipal:

A generalidade dos sítios web das Câmaras Municipais disponibiliza ainda um número muito limitado de itens de informação, com fraca visibilidade no sítio e em formatos que não permitem

⁴² Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

⁴³ Artigos 7.º e 79.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro.

o seu processamento autónomo e automático. As Câmaras Municipais não parecem portanto estar a tirar partido das potencialidades da Internet para constituir os seus sítios web como verdadeiras plataformas de transparência, prestação de contas e responsabilização dos seus agentes perante os cidadãos. Lourenço et al. (2011, p. 2)

Por outro lado, segundo Lourenço et al. (2012), os municípios estão sujeitos à obrigação legal de produção de bastantes documentos relativamente à informação financeira, bem como proceder à sua divulgação, mas a questão pertinente está na obrigação de divulgação recair só sobre determinados documentos. O que leva a que os municípios cumpram simplesmente o que é exigido pela lei, apresentando documentos em formatos não adequados que não permitem, em algumas situações, uma correta leitura, inviabilizando e impossibilitando o tratamento automático destes dados.

De acordo com Vilela et al. (2017), que defendem a existência de um portal de transparência com o objetivo de ser uma ferramenta de grande acesso aos dados relevantes de informação financeira e sobre o uso de recursos públicos pelo governo. Este portal deveria ser apresentado de forma perceptível e compreensível para o público em geral, como por exemplo, permitir perceber com facilidade quanto o governo gasta em determinadas áreas, como a da saúde, da educação e em obras públicas. O que acontece é que a informação que é fornecida ou que acaba por ser disponibilizada, apresenta-se de uma forma complexa e obscura, o que leva ao desinteresse, incompreensão e estagnação do cidadão comum, fazendo com que a plataforma não alcance o objetivo a que se propõe, ou seja, melhorar a transparência. A informação orçamental, como por exemplo, deve ser fornecida de forma a que permita demonstrar como os gastos públicos afetam a vida cotidiana dos cidadãos. Importa perceber, neste contexto, que a transparência é um elemento fundamental no combate à corrupção e a Internet vem facilitar e expandir as formas pelas quais ela pode ser abordada. Mas a transparência deve ser mais do que um discurso retórico de funcionários públicos, que surge de tendências internacionais. A corrupção está no topo da agenda política internacional, e a Internet permite oferecer aos cidadãos um potencial maior para monitorar o governo, abrindo mecanismos que aprimoram o escrutínio público e proporcionar que qualquer cidadão faça seus próprios julgamentos e avaliações.

2.1.4 Despesa

Relativamente a esta matéria a CRP de 1997 prevê que o orçamento deve conter a discriminação das despesas⁴⁴. O artigo 106.º estabelece que a proposta de Orçamento terá que ser acompanhada pelos relatórios com a justificação das variações da previsão das despesas relativamente ao Orçamento antecedente.

Na lei de Enquadramento do Orçamento do Estado⁴⁵, através do Artigo 7.º, o orçamento deve especificar suficientemente as despesas. Ainda no mesmo diploma, no artigo 18.º, este define que a execução do orçamento das despesas, determina que “as dotações orçamentais constituem o

⁴⁴ N.º 1 do artigo 105.º da CRP de 1997.

⁴⁵ Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro – lei atual: Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro.

limite máximo a utilizar na realização das despesas”, por outro lado, “nenhuma despesa pode ser efetuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento do Estado, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvo, nesta última matéria, as exceções autorizadas por lei”, por fim, nenhuma despesa pode ser efetuada sem que seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

Por outro lado, de acordo com o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, a taxonomia das despesas assenta-se num classificador económico das despesas⁴⁶. Esta forma de classificação vem contribuir para a transparência da informação, uma vez que uniformiza a classificação das despesas dos municípios, permitindo uma leitura transversal das mesmas. Assim, as despesas são agrupadas pela sua natureza económica em despesas correntes e despesas de capital. Cada um destes grupos é constituído por um conjunto de agregados económicos com a denominação apresentada na próxima tabela.

Classificação Económica da Despesa Pública		
Despesas Correntes	Despesas de Capital	Outras Despesas
01 – Despesas com pessoal	07 – Aquisição de bens de capital	12 – Operações extra-orçamentais
02 – Aquisições de bens e serviços	08 – Transferências de capital	
03 – Juros e outros encargos	09 – Ativos Financeiros	
04 – Transferências correntes	10 – Passivos Financeiros	
05 – Subsídios	11 – Outras receitas de capital	
06 – Outras despesas correntes		

Tabela 1: Classificação económica da despesa pública. Fonte: DL n.º 26/2002, 14 de fevereiro.

Na realização de despesas, os municípios também estão sujeitos ao cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso⁴⁷, da Lei de Orçamento de Estado que define a aplicação dos duodécimos⁴⁸ e da Lei de Contratação Pública⁴⁹. Estas leis vêm regulamentar a execução da despesa com o objetivo de proporcionar um instrumento de disciplina financeira que estabelece um conjunto de regras que procuram evitar o despesismo imprudente e o débito acumulado segundo Rocha e Silva (2017). Ainda de acordo com os autores, do ponto de vista jurídico, salienta-se que o poder de ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas está abrangido pelas atribuições da autonomia financeira local, mas acaba por ser um poder limitativo, uma vez que toda a despesa acaba por carecer de regras de economicidade ou de boa gestão e à gestão por duodécimos.

De acordo com Marques (2016), a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso tem como objetivo criar disciplina financeira que permita combater a criação de dívida crescente, por outro lado, também pretende introduzir um novo padrão na gestão municipal. Ou seja, os gastos devem

⁴⁶ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁴⁷ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, em conjugação com o DL n.º 127/2012, de 21 de junho – lei atual: Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro.

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho – versão atual: Resolução da AR n.º 16/2020, de 19 de março.

ser realizados de acordo com as disponibilidades existentes, levando a uma redução da dívida e ao mesmo tempo ao despesismo descontrolado que acabaram por trazer situações de desequilíbrio financeiro. Para além da introdução deste novo paradigma, também trouxe a responsabilização para quem a desrespeite, aplicando-se sanções, afastando-se assim a tolerância que exista na deficiente gestão dos dinheiros públicos.

As várias aprovações do regime jurídico de contratação pública vêm estabelecer a sua disciplina, motivada pela necessidade de uniformização de regras dispersas, de simplificação dos procedimentos e de modernização legislativa, assim como, medidas de transparência para assegurar o controlo da despesa pública, imputando uma maior responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos e no cumprimento com o princípio da concorrência dos mercados.

“Para além da observância destas regras, as autarquias têm completa autonomia para decidir sobre o montante e a finalidade dos recursos que despendem” (Da Cunha et al., 2002, p. 50).

Esta autonomia, pode levar a que o risco de corrupção na contratação pública possa surgir. De acordo com Arzileiro (2017), tem-se demonstrando fortes sinais de corrupção, fraudes e falências, o que vulnerabiliza a Administração Pública Portuguesa e acaba por criar obstáculos na criação de valor. As principais dificuldades encontradas são:

A instrução de processos deficientes, onde figuram apenas documentos essenciais e obrigatórios, relativamente à conformidade dos procedimentos; o fracionamento da despesa, tendo como objetivo contornar a aprovação de um procedimento mais formal ou um maior nível de publicitação; o critério de adjudicação, de modo a tornear a aplicação de condições ilegais ou critério incorreto de adjudicação; os erros e omissões; e os trabalhos ou serviços a mais não contemplados, em que as razões que os originaram podem ser ou não consideradas razões imprevistas. (p. 147)

As previsões orçamentais são utópicas e incríveis, como na hora de gastar dinheiros públicos não existe uma escolha cuidadosa e seletiva das mesmas, ou seja, a ideologia subjacente a este problema é a de gastar muito e em despesas que não se coadunem com os princípios da boa gestão. (Marques et al., 2017, p. 6)

2.1.5 Endividamento

Ao nível do endividamento local, a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto⁵⁰ vem estabelecer no seu artigo 8.º que “quando as autarquias tenham dívidas definidas por sentença judicial transitada em julgado ou por elas não contestadas junto dos credores no prazo máximo de 60 dias, pode ser deduzida uma parcela às transferências resultantes da aplicação da presente lei, até ao limite de 15% do respectivo montante global”. Por outro lado, o n.º 2 do artigo 23.º designa que em questões de endividamento os municípios devem-se orientar por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo com os objetivos de “minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo; garantia de uma

⁵⁰ Lei das Finanças Locais.

distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; e não exposição a riscos excessivo”. O capítulo IV, que inicia no artigo 23.º e vai até ao artigo 28.º, concentra toda a matéria que regula o recurso ao crédito pelos municípios. Em resumo, os municípios podem contrair empréstimos e usarem abertura de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, como também emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira.

De acordo com Lobo (2013), esta lei acabou por se demonstrar desajustada do seu objetivo inicial que visava acautelar um nível de endividamento sustentável nos municípios, bem como em acautelar uma participação solidária, perante o esforço de estabilização orçamental, cumprindo com as exigências do PEC.

Neste contexto a nova Lei das Finanças Locais⁵¹ vem introduzir importantes novidades ao nível das regras aplicáveis ao endividamento dos municípios, ou seja, relativamente ao conceito, vem definir o montante de endividamento líquido municipal⁵², e também no que diz respeito ao modelo de apuramento dos limites de endividamento e ao enquadramento regulamentar das situações de desequilíbrio financeiro, visando assim, disciplinar as despesas dos municípios.

De acordo com os n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º desta nova lei são, através das consecutivas Leis do Orçamento do Estado entre 2010 e 2013⁵³ e respetivas alterações, introduzidos novos limites anuais, adicionais aos fixados, com o objetivo de assegurar uma variação global nula do endividamento municipal.

Nesta redação também surgem novos princípios orientadores do endividamento dos municípios que pretendem assegurar uma efetiva coordenação entre Administração Central e Local na esfera financeira, contribuindo para um melhor controlo orçamental e para uma prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro. Para além dos princípios de rigor e eficiência, também deve, o endividamento municipal, orientar-se de acordo com os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional. Por outro lado, também vem estabelecer um aperfeiçoamento das restrições do acesso ao crédito por parte dos municípios, segundo Lobo (2013) e Lobo e Ramos (2011).

Assim, no que toca ao tipo de empréstimos a lei reveste-se de novas regras, com o objetivo de apresentar limites específicos para a celebração de empréstimos de curto, médio ou longo prazos, através do artigo 39.º.

Ainda, com a aprovação desta nova Lei das Finanças Locais⁵⁴, estabeleceu-se o conceito de endividamento líquido municipal compatível com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e

⁵¹ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

⁵² “O montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior”, (N.º 1 do artigo 37.º).

⁵³ Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho - alteração à LOE de 2010, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro - LOE de 2011, a Lei n.º 64-B/2011 de 31 de dezembro - LOE de 2012 e a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro - LOE de 2013.

⁵⁴ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Regionais (SEC95). Mas a persistência de algumas situações de desequilíbrio financeiro de carácter conjuntural ou estrutural ao nível de algumas autarquias locais, veio determinar a necessidade da sua sujeição a operações mais específicas, através da adoção de planos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro, ao nível local. Estes planos, consistem na possibilidade de os municípios poderem celebrar contratos de reequilíbrio financeiro com as instituições públicas de crédito, nos termos fixados em diploma próprio⁵⁵.

Desde a aplicação do Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto⁵⁶, segundo Lobo (2013), o enquadramento do reequilíbrio financeiro encontra-se bastante desajustado perante as exigências que surgiram ao longo dos anos, pelo que se tornou necessário, a introdução de um novo quadro jurídico que densifique as regras referentes aos pressupostos de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, bem como, o conteúdo dos respetivos planos e das regras de acompanhamento, face ao previsto na nova Lei das Finanças Locais. Neste contexto surge um novo decreto-lei n.º 38/2008, de 7 de março, que vem densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais⁵⁷ e regulamentar o FRM⁵⁸. O objetivo deste decreto de lei apela ao princípio de transparência e de justa distribuição dos recursos, tendo em vista a promoção de situações financeiras equilibradas, num quadro de equidade e de solidariedade recíproca.

Após sete anos da publicação da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, Portugal encontra-se em crise económica, o que levou ao governo a solicitar ajuda externa. Deste pedido de ajuda nasce o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), que foi assinado entre a União Europeia (U.E.), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu. Assim surge o compromisso em proceder à revisão da lei anterior e procurar ajustar a legislação à nova realidade e com este compromisso foi aprovada a nova lei para as Finanças Locais, a lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Neste sentido, o Governo reconheceu a premência inerente ao desenvolvimento de uma estratégia de consolidação orçamental no âmbito da governação local, consagrando, desde logo, medidas tendentes ao controlo do endividamento municipal, designadamente através da previsão de novas regras de cálculo para o endividamento municipal, de forma a acautelar situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro.

A lei atual, lei 73/2013, de 03 de setembro, aprovada sob uma conjuntura económica difícil, em que Portugal se viu obrigado a pedir ajuda internacional, é talvez, a lei que mereceu mais críticas, por constituir um limite ao poder local. (Teixeira, et al., 2015, p.121)

Esta introdução de novas medidas para que existisse um maior rigor na gestão financeira local, devido à crise que assombra a economia nacional, levaram ao surgimento de opiniões sobre a

⁵⁵ Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto.

⁵⁶ Regulamenta a forma de celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os municípios e as instituições públicas de crédito.

⁵⁷ Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

⁵⁸ Consagrado no artigo 42.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro: O FRM visa fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira dos municípios. Prevê-se que este Fundo seja composto pelos montantes correspondentes à redução das transferências financeiras aos municípios que violem o limite legal de endividamento líquido.

condição da autonomia local, para Susana Amador em 2013⁵⁹, presidente do município de Odivelas, refere que o mandato será muito “complexo e muito exigente”, porque “o poder local tem vindo a perder autonomia”. Ou seja, os cortes no orçamento, a redução do número de dirigentes e a lei dos compromissos colocam “uma espada de Dâmocles em cima das câmaras municipais, retirando-lhes claramente a autonomia financeira”. Segundo Fernando Seara, em 2013⁶⁰, esta nova lei⁶¹ surge no mesmo período em que se principia um novo ciclo autárquico, e vem introduzir um conjunto de modificações em diferentes matérias. Assim, assiste-se a um novo ciclo de mudança resultante das alterações na gestão dos municípios, quer em efeito das eleições autárquicas realizadas em setembro de 2013, quer por via da reorganização administrativa. Os novos autarcas vão se deparar com várias limitações financeiras, maiores do que as que existiam. Mas, por outro lado, vão ter a oportunidade de introduzir novas ideias e planos, formularem novas formas de financiamento, tornarem-se mais eficientes e gerindo de forma mais transparente e direcionada para os cidadãos, com a preocupação de assegurar a sustentabilidade financeira no longo prazo.

A nova lei veio definir, através do seu artigo 52.º, um novo conceito no que diz respeito ao endividamento municipal, que é o de “dívida total de operações orçamentais”, desvinculando-se dos conceitos de endividamento líquido e de empréstimos, acabando por abandonar os limites de endividamento fixados pela lei anterior⁶². Apresentamos de seguida a tabela número 2, que expõe a evolução das medidas do limite de endividamento municipal ao longo do período em análise.

Limite da Dívida Total		
Ano	Legislação	Medida
2000 a 2006	Artigo 8.º e no n.º 1, do artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto. Paralelamente a esta lei surgiram as regras impostas pelos Orçamentos de Estado que limitam o endividamento municipal em Portugal.	As autarquias que tenham dívidas definidas por sentença judicial transitada em julgado ou por elas não contestadas junto dos credores no prazo máximo de 60 dias, pode ser deduzida uma parcela às transferências resultantes da aplicação da presente lei, até ao limite de 15% do respetivo montante global. Foi também criado o mecanismo de rateio para as novas celebrações de empréstimos.
2007 a 2010	Artigos 37.º e 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.	Em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.
2011	Artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2011).	Em 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido, não pode exceder o que existia em 30 de setembro de 2010.
2012	Artigo 66.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2012).	O valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012, não pode ser superior ao observado a 31 de dezembro do ano anterior."

⁵⁹ Notícias de Coimbra [consulta em 29 de janeiro de 2020].

⁶⁰ Diário de Notícias [consulta a 17 janeiro 2020].

⁶¹ Lei 73/2013, de 03 de setembro.

⁶² A nova lei vem estabelecer novo limite ao endividamento, ou seja, a dívida total de operações orçamentais dos municípios não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (N.º 1 do artigo 52.º).

2013	Artigo 98.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2013).	Limite de endividamento líquido de cada município para 2013, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento líquido municipal no seu conjunto, corresponde ao menor dos seguintes valores: a) Limite de endividamento líquido de 2012; b) Limite resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro: em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.
2014 e seguintes	N.º 1 do Artigo 52.º da Lei N.º 73/2013, de 3 de setembro.	Limite (2014) = 1,5 * Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (2011,2012,2013).

Tabela 2: A evolução do limite de endividamento municipal. Fonte: DGAL (resumido)⁶³.

Em termos práticos, e de acordo com a informação presente no site da DGAL, podemos verificar que os níveis de endividamento de todos os municípios portugueses, ao longo dos anos 2014 a 2018, se têm mostrado consistentes com os limites impostos pela lei em vigor⁶⁴.

Ano	Dívida total	Limite total	Enquadramento
2014	6 418 823 431 €	9 091 845 929 €	Limite (Art. 52º, nº 1, da Lei 73/2013)
2015	5 743 783 955 €	9 383 130 467 €	
2016	5 032 804 844 €	9 863 753 790 €	
2017	4 644 539 356 €	10 287 043 379 €	
2018	4 219 829 181 €	10 762 452 353 €	

Tabela 3: Valores dos Municípios de Portugal relativos ao total da dívida e ao total do limite da dívida. Fonte: DGAL⁶⁵.

No entanto, no universo dos 308 municípios registou-se, desde 2014 até 2018, um total de 204 municípios que ultrapassam os limites da dívida total a 31 de dezembro de cada ano (tabela número 4). O que denota que independentemente da legislação se ter tornado mais rigorosa ao nível do cumprimento dos limites de endividamento, ainda existem situações em vários municípios que colocam em causa a questão do endividamento ao nível da Administração Local.

Ano	Número de municípios que excederam os limites de dívida
2014	65
2015	46
2016	31
2017	35
2018	27

Tabela 4: Número de municípios que excederam os limites de dívida (Art. 52º, nº 1, da Lei 73/2013). Fonte: DGAL⁶⁶.

Relativamente aos níveis do limite da dívida, de acordo com Lobo (2013), é necessário existir uma ponderação adequada, aquando da definição dos limites de endividamento da Administração Local,

⁶³ Não carece da consulta integral da informação disponibilizada pela DGAL. Esta informação foi resumida de forma a simplificar e permitir uma visão ampla sobre a evolução dos limites de endividamento local. Site: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/limites/> - [informação retirada em 5 de outubro de 2020].

⁶⁴ Utilizamos dado a partir de 2014, uma vez que, só a partir deste ano é possível comparar dados, devido ao cálculo do limite de endividamento estar estabelecido de acordo com a mesma lei n.º 73/2013 de 3 de setembro. Por outro lado, a dívida total calculada inclui a dívida das entidades previstas no artigo 54.º do mesmo diploma, que são as mesmas desde 2014. Antes de 2014, os valores contemplam entidades diferentes e o limite de endividamento é estabelecido com base em cálculos diferentes, de acordo com a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e as Leis do Orçamento do Estado dos respetivos anos.

⁶⁵ Esta informação foi retirada do site: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/> - [informação retirada em 1 de dezembro de 2020].

⁶⁶ Esta informação foi retirada do site: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/> - [informação retirada em 1 de dezembro de 2020].

ou seja, é necessário assegurar que estes limites da dívida não colocam em causa a sustentabilidade da dívida a longo prazo ao nível do Poder Local.

...as restrições ao endividamento subnacional devem assegurar que, tanto o nível, como a taxa de crescimento do stock da dívida, sejam sustentáveis, de modo a que o serviço da dívida possa ser satisfeito, particularmente em circunstâncias adversas, como o aumento das taxas de juro. Devem também assegurar que os objectivos de política orçamental do governo central não sejam comprometidos. (Lobo, 2013, p.134)

Mas perante estas situações e para solucionar, os níveis de endividamento municipal, surge nesta redação, uma nova entidade, consagrada no artigo 63.º, que é o Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁶⁷, que tem como objetivo prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem em situação de endividamento. Toda a matéria relativamente à estrutura, termos, condições de capitalização e funcionamento do FAM está regulada em diploma próprio⁶⁸. Esta nova lei prevê que as fontes de financiamento do FAM incluam, obrigatoriamente, a participação do Estado e de todos os municípios.

Segundo Eduardo Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira⁶⁹ (2014, citados por Teixeira et al., 2015, p.146), o resultado desta norma traduz-se em municípios solventes que serão obrigados a contribuir para um fundo de resgate para apoiar municípios sobre endividados. Ainda na opinião dos autores, estes referem que estamos perante uma violação do princípio que rege o poder local, a autonomia financeira dos municípios. Assim podemos concluir que este FAM vem reduzir as receitas disponíveis para alguns municípios para que possam ser afetadas a outros. Ou seja, “estamos perante um mecanismo que obriga as autarquias locais cumpridoras a resolver problemas de endividamento alheios e motivados por quaisquer circunstâncias que não especificadas e que podem resultar de uma má gestão financeira” (Teixeira et al., 2015, p. 147).

“A gestão discricionária das finanças públicas subnacionais pode conduzir ao endividamento excessivo e, no limite, a situações de insolvabilidade nos níveis inferiores de governo” (Lobo, 2013, p. 92).

Depois da análise anterior à nova lei das Finanças Locais, conclui-se que as questões de endividamento municipal não são pacíficas nem de fácil resolução, sobretudo, submetendo o legislador a um contínuo processo de adaptação destas regras à realidade atual, o que demonstra a importância e a versatilidade destas matérias.

Tal constitui um problema que tem subsistido ao longo dos anos, e sobre o qual as finanças públicas locais se têm debruçado, através da publicação de diversos diplomas legais que têm definido formas para “corrigir” o desequilíbrio das contas públicas locais. (Basílio, 2018, p.1)

⁶⁷ Este consiste numa pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, de acordo com o artigo 62.º n.º1 da Lei 73/2013, de 03 de setembro.

⁶⁸ Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho.

⁶⁹ Ferreira, E. P., Oliveira, A. P. (2014) – *O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias. Questões Atuais de Direito Local – AEDRL*. Coimbra: Coimbra Editora. ISSN 2183-1300. 1.

Neste contexto e de acordo com Lobo (2013), a instabilidade financeira municipal pode indicar dificuldades na provisão de bens e serviços fundamentais para as populações residentes nos concelhos, bem como, risco no incumprimento dos compromissos para com os credores. Este problema pode se tornar transversal a toda a governação local, levando a que o défice e o endividamento em excesso nos níveis inferiores do governo possam assumir uma dimensão tal que comprometa os objetivos orçamentais do governo central. Uma das formas de repensar este assunto passará pela reflexão na experiência de:

... países com estruturas económicas e sistemas políticos muito diferentes - podemos citar, entre outros, os casos da Holanda, Suécia, Finlândia, Canadá, Chile ou Nova Zelândia - revela que a definição de regras e procedimentos orçamentais adequados pode contrariar a tendência para endividamento excessivo e contribuir de forma importante para uma disciplina financeira duradoura. Costa (2011, p. 5)

Esta questão torna-se pertinente para os Estados-membros da União Europeia, devido aos constrangimentos externos impostos pelo Tratado de Maastricht, pelo PEC e pelo PAEF. Pondo em causa a reputação do próprio país enquanto devedor, bem como criar dificuldades no acesso ao financiamento externo.

2.2 Enquadramento ao nível Europeu das Finanças Locais

A Administração Local apresentou uma maior emancipação devido à instituição do regime democrático em 1974, de acordo com Baleiras et al. (2018). Ainda na opinião dos autores, esta autonomia reforçou-se devido a uma maior capacidade de financiamento que lhe foi atribuída, mas também se fortaleceu em resultado da integração de Portugal na União Europeia em 1986. Assim, o envolvimento local ao nível europeu, surge em 1986, através da CEAL⁷⁰.

De seguida surge o PEC da União Europeia que ocorre no enquadramento das medidas restritivas. Este foi introduzido como parte da terceira fase da União Económica e Monetária (UEM) e foi criado para garantir a manutenção da sanidade das finanças públicas por parte dos países da UE após a introdução da moeda única.

O PEC foi formalmente e originalmente composto por uma resolução do Conselho Europeu de 1997 e dois regulamentos do Conselho, de 7 de julho de 1997, de forma a estabelecer as modalidades técnicas da resolução sobre o controlo das situações orçamentais e coordenação das políticas económicas e aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

A Comissão Europeia refere através do seu *Site* que “algumas das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento destinam-se a evitar derrapagens na política orçamental, enquanto outras visam corrigir os défices orçamentais excessivos ou o endividamento público excessivo”. Segundo Rocha (2011), estas medidas são derivadas do acesso desregrado ao crédito, ao irresponsável despesismo e à perpetuação de inaceitáveis baixos níveis de accountability e controlo, bem como a outros fatores, como alguma ineptidão política, levaram sistemas financeiros públicos de alguns Estados

⁷⁰ Tem como objetivo o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa.

da União Europeia a uma situação de défice acentuado e para além destes e com mais impacto que isto, são as reduzidas perspetivas de superação a curto e médio prazo.

Em maio de 2011 surge o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), devido ao pedido de ajuda que Portugal solicitou junto da Comissão Europeia, com o objetivo de restabelecimento da confiança dos mercados financeiros internacionais e a melhoria da competitividade e do crescimento económico sustentável. Este programa estabeleceu-se em três pilares: a consolidação orçamental, a estabilidade do sistema financeiro e a transformação estrutural da economia portuguesa. Por outro lado, o Conselho da Europa tem como objetivo a promoção, ao nível local, dos princípios de boa governação referidos no relatório do Secretário-Geral "State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A security imperative for Europe" (2016). Estes princípios abrangem questões como a transparência, a boa gestão financeira, a prestação de contas, a conduta ética, o Estado de Direito, a eficiência e a eficácia, a inovação e abertura à mudança, direitos humanos, diversidade cultural e coesão social. Neste contexto, existe uma distinção Europeia para as Autarquias Locais que se designa de European Label of Governance Excellence (ELoGE) e é atribuída às autarquias locais que demonstrem ter alcançado um elevado nível de governação, tendo por referência os doze princípios que a definem⁷¹.

O acesso aos fundos comunitários, como referido anteriormente⁷², veio também dar mais ênfase ao poder local, permitindo a concretização de um conjunto variado de infra-estruturas e equipamentos e o alargamento das preocupações dos líderes locais a outras áreas. O desafio dos fundos europeus contribuiu para uma maior visibilidade ao ordenamento do território e impulsionou o relacionamento internacional do poder local. Assim, podemos concluir que a integração europeia teve um impacto significativo em várias áreas no poder local português.

Após a análise à legislação financeira que envolve a esfera da despesa ao nível da Administração Local, importa perceber a dinâmica que existe em torno dos mandatos com os dirigentes municipais na figura de Presidente da Câmara. Assim, no próximo capítulo serão analisados os procedimentos legais que envolvem os ciclos eleitorais, a estrutura administrativa que as autarquias locais apresentam, bem como, as atribuições e matérias que dizem respeito aos Municípios e as competências do Presidente da Câmara Municipal, e por fim, uma exposição de casos que ocorreram durante períodos eleitorais e que interferiram com a neutralidade e imparcialidade das campanhas eleitorais.

⁷¹ Site da DGAL: http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/relacoes_externas/cooperacao_internacional/
Site: https://www.cm-valongo.pt/pages/575?news_id=698 – notícias da Câmara Municipal de Valongo em 12 de dezembro de 2017 [retirado a 20 de fevereiro de 2020] e site: https://www.cm-agueda.pt/pages/48?news_id=1417 – notícia da Câmara Municipal de Águeda em 15 de dezembro de 2017 [retirada a 5 de outubro de 2020].

⁷² Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

3. Ciclos Eleitorais

Portugal, a partir da revolução de 25 de abril de 1974, com o propósito de pôr fim ao regime político ditatorial até aí vigente, veio instaurar um regime político democrático representativo. Assim, o poder soberano, reside no povo que delega em cidadãos, a sua representação nas tomadas de decisões, interpretando o sentir da população e respondendo às suas aspirações. Desta forma o meio encontrado para escolher os governantes nacionais, foi a eleição. Mas o sistema eleitoral é regido por princípios que se encontram estabelecidos na CRP⁷³:

- Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de 18 anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei;
- O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico;
- O modo de escrutínio nas eleições para os órgãos das autarquias locais, é através do sistema de representação proporcional, fazendo-se a conversão em mandatos segundo a aplicação do método de Hondt.

⁷³ Constituição da República Portuguesa de 1997 e 2005.

- O contencioso eleitoral: o julgamento da regularidade e da validade dos atos de processo eleitoral compete aos tribunais.

O direito de voto é único, pessoal, direto, presencial, secreto e universal, sendo condição fundamental do exercício do direito de voto a inscrição no recenseamento.

No contexto legal, a lei que regula todo o processo eleitoral e que envolve os municípios em Portugal, é a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto. Como regras comuns do sistema eleitoral português que se aplica pelo sufrágio dos órgãos das autarquias locais, podemos destacar as seguintes:

- Os órgãos deliberativos ou executivo são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico;
- A marcação da data das eleições é realizada por decreto pelo Governo com, pelo menos, 80 dias de antecedência e as eleições realizam-se entre os dias 22 de setembro e 14 de outubro do ano de termo do mandato;
- A apresentação e averiguação da regularidade das candidaturas faz-se junto dos tribunais competentes e podem ser apresentadas pelas seguintes entidades: Partidos políticos, Coligações de partidos políticos constituídas para fins eleitorais e Grupos de cidadãos eleitores;
- Existe um período de propaganda eleitoral (de aproximadamente 12 dias) em que os partidos/candidatos têm direito a meios específicos de campanha, nomeadamente a tempos de antena na televisão e rádio, a afixação de propaganda e à utilização de salas de espetáculo e recintos públicos, vigorando o princípio da liberdade de propaganda, que se consubstancia na liberdade de meios e de conteúdo de propaganda;
- As entidades públicas estão especialmente sujeitas a um dever de imparcialidade e neutralidade perante as candidaturas e os órgãos de comunicação social estão vinculados a um dever de tratamento jornalístico não discriminatório das candidaturas;
- Existe a proibição de divulgação de sondagens na véspera e no dia da realização do ato eleitoral, até ao fecho das urnas;
- Vigora o princípio da transparência e fiscalização das contas eleitorais, cabendo à CNE a tarefa de assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas, assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em atos de recenseamento e eleitorais e promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais;
- O método Hondt é um modelo matemático utilizado para converter votos em mandatos com vista à composição de órgãos de natureza colegial.
- Os atos jurisdicionais e administrativos, em matéria eleitoral, estão, em regra, sujeitos à sindicância do Tribunal Constitucional.

De uma forma geral, o ciclo eleitoral representa vários atos de procedimento que se destinam à produção de um ato final, isto quer dizer que a realização do sufrágio universal, direto, secreto e periódico, comporta diversas fases, como o recenseamento eleitoral, a marcação das datas das

eleições, a apresentação de candidaturas, a campanha eleitoral, a organização das assembleias de voto, o apuramento e contencioso da votação e o apuramento geral.

Ainda no procedimento eleitoral, existe uma outra vertente disponível, o Referendo, mas este procedimento será exposto nos *Anexos – Referendo*.

3.1 Categorias e Órgãos das Autarquias Locais

A CRP de 1997 vem enumerar no seu artigo 236º as três categorias de poder local, a Região Administrativa, o Município e a Freguesia, no continente (tabela número 5).

Categorias das Autarquias Locais		
Freguesia	Município	Região Administrativa
Assembleia de Freguesia	Assembleia Municipal e Câmara Municipal	Assembleia Regional e Junta Regional

Tabela 5: Categorias das Autarquias Locais. Fonte: CRP.

Os municípios mantêm o desenho institucional adotado no quadro legislativo da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, até aos dias de hoje, os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal. A assembleia municipal é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros eleitos pelo colégio eleitoral do município, em número igual ao daqueles mais um. A câmara municipal é representada por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente. A Câmara Municipal e o Presidente de Câmara Municipal são órgãos executivos, enquanto, a Assembleia Municipal é um órgão deliberativo e fiscalizador da ação do órgão executivo. O órgão executivo colegial do município é eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área. O presidente da Câmara é o cidadão que encabeça a lista mais votada à Câmara Municipal.

Desde 1976, Portugal está dividido em 304 municípios. Entre os anos de 1991 e 1997, Portugal apresentava 305 municípios, 275 no continente e 30 nas regiões autónomas, desde 1998 até aos dias de hoje apresenta um total de 308 municípios, dos quais 278 no continente e 30 nas regiões autónomas.

Relativamente à criação, extinção e modificação de municípios, de acordo com o artigo 249.º da CRP, “a criação ou a extinção de municípios, bem como a alteração da respetiva área é efetuada por lei, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas”. Por outro lado, a Assembleia da República vem estabelecer, através da Lei n.º 142/85, de 18 de novembro⁷⁴, que se deve ter em conta alguns fatores, como a vontade das populações abrangidas, razões de ordem histórica e cultural, fatores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos, e por fim, os interesses de ordem nacional e regional ou local. Neste sentido, surge em 2013, a Reforma Administrativa, sob a responsabilidade do então Ministro Miguel Relvas do governo liderado pelo Primeiro Ministro Pedro Passos Coelho, que veio extinguir 1168 das 4260 juntas de freguesia

⁷⁴ Lei quadro da criação de municípios – versão atual: Lei n.º 48/99, de 16 de junho.

existentes⁷⁵. Esta reorganização administrativa do território das freguesias teve como objeto dar cumprimento aos princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio⁷⁶.

3.2 Atribuições do Município e Competências do Presidente

Aos municípios, de acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, cabe a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias. As atribuições que os municípios dispõem, são enumeradas de acordo com os seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;
- b) Energia; c) Transportes e comunicações;
- d) Educação;
- e) Património, cultura e ciência;
- f) Tempos livres e desporto;
- g) Saúde;
- h) Ação social;
- i) Habitação;
- j) Proteção civil;
- k) Ambiente e saneamento básico;
- l) Defesa do consumidor;
- m) Promoção do desenvolvimento;
- n) Ordenamento do território e urbanismo;
- o) Polícia municipal; e
- p) Cooperação externa.

De forma a perceber qual o campo de ação e em que moldes os presidentes de Câmaras Municipais podem e têm liberdade para atuar no âmbito das suas funções, serão enumeradas as competências⁷⁷ destes, mas só as que estão diretamente relacionadas com a esfera das finanças públicas, uma vez que é este o objeto de estudo neste trabalho. Assim, compete ao Presidente de Câmara Municipal: aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba; autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal; autorizar o pagamento das despesas realizadas; submeter a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação, e ainda os documentos de prestação de contas, à aprovação da câmara

⁷⁵ Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro - Reorganização administrativa do território das freguesias.

⁷⁶ Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

⁷⁷ De acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

municipal e à apreciação e votação da assembleia municipal, com exceção da norma de controlo interno. Além destas, ainda pode: promover a execução, por administração direta ou empreitada, das obras, bem como proceder à aquisição de bens e serviços; outorgar contratos em representação do município; praticar os atos necessários à administração corrente do património do município e à sua conservação; proceder aos registos prediais do património imobiliário do município, bem como a registos de qualquer outra natureza; conceder autorizações de utilização de edifícios; embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações, efetuadas por particulares ou pessoas coletivas.

Para além destas competências atribuídas ao presidente de Câmara Municipal no decorrer dos mandatos existe uma legislação específica que regula para determinado período as suas funções. Esta legislação constitui-se no Regime de gestão limitada⁷⁸, e que consiste numa redução de competências dos órgãos das autarquias locais e seus titulares no período de gestão, período esse que decorre entre a realização de eleições e quando se procede à tomada de posse dos novos órgãos eleitos. Assim, neste período, os órgãos das autarquias locais e seus titulares, sem prejuízo da prática de atos correntes e inadiáveis, estão impedidos de deliberar ou decidir, especialmente na espera das finanças públicas, relativamente à aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis; concessão de obras e serviços públicos; adjudicação de obras públicas e de aquisição de bens e serviços; aprovação e licenciamento de obras particulares e loteamentos; apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra; afetação ou desafetação de bens do domínio público municipal; e aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e adjudicação. Durante o período de gestão caducam as delegações de competência que tenham sido aprovadas pelo órgão executivo colegial, mas os presidentes de câmara que se tenham recandidatado e sejam declarados vencedores, podem os titulares dos cargos continuar a exercer normalmente as suas competências, no entanto, os respetivos atos, decisões ou autorizações ficam sujeitos a validação do novo executivo após a sua instalação.

3.3 Mandatos

Relativamente à questão que envolve os mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, está previsto em lei que, cada mandato tem uma duração de quatro anos⁷⁹, mas a partir de 2006⁸⁰, é estabelecido um número limite de mandatos, ou seja, o presidente de câmara municipal só pode ser eleito para três mandatos consecutivos. No entanto, aqueles que se apresentavam a cumprir pelo menos o terceiro mandato à data da entrada em vigor desta Lei puderam candidatar-se nas eleições seguintes, de 2009. Assim, os presidentes de câmara municipal, após terminarem os três mandatos consecutivos, não podem assumir as funções de presidente durante o quadriénio seguinte ao seu último mandato consecutivo. Em caso de renúncia

⁷⁸ Estabelecido pela Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto.

⁷⁹ De acordo com o estabelecido na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – versão atual: Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

⁸⁰ Pela Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto.

ao mandato, o presidente dos órgãos executivos não pode candidatar-se nas eleições imediatas, nem nas que se realizem no quadriênio imediatamente subsequente à renúncia.

A redução do número de mandatos do presidente da câmara decorre do princípio democrático e do dever de renovação dos titulares de cargos políticos. Uma vez que na sua ausência podia levar a que estes representantes permanecessem por períodos muito longos no mesmo cargo político, facilitando a consolidação de poder, através de redes de influência, deste modo, esta redução vem permitir a renovação e a alternância do poder num mesmo cargo.

Em termos constitucionais, a inelegibilidade em razão do limite à renovação de mandatos estabelece-se para garantir a liberdade de escolha dos eleitores por forma a evitar a criação de redes de cumplicidades e de interesses e fenómenos de captura psicológica dos eleitores e a posição de vantagem que é normalmente ocupada pelo titular que se candidata ao órgão que ocupa (“efeito do incumbente”). (Fialho, 2013, p. 33)

Por outro lado, uma das características das eleições autárquicas passa por uma maior proximidade entre o candidato e o cidadão, desta circunstância surgem problemas específicos como os:

Ligados à confusão existente entre aquele que é titular de um cargo autárquico e que é simultaneamente candidato nas eleições, o que até motivou que na recente revisão constitucional de 2004 se estipulasse a limitação de mandatos de cargos executivos, para que se evitem os vícios relacionados com aqueles que se mantêm muito tempo no mesmo cargo. (Alves, 2007, p.127)

Assim, a redução do número de mandatos do presidente da câmara resultante do princípio democrático e do imperativo de renovação dos titulares de cargos políticos ao nível dos órgãos executivos do poder local, tem como objetivo:

Diminuir o risco de pessoalização do exercício do poder e garantir uma maior transparência, isenção e independência na actuação dos titulares dos órgãos autárquicos, fomentando-se também o aparecimento de alternativas credíveis, dinamizando o funcionamento das instituições pelo aparecimento de novos quadros e, acima de tudo, garante-se a liberdade de escolha dos eleitores. (Fialho, 2013, p. 33)

Assim, é através do ato eleitoral que a escolha política fica sujeita às ideologias existentes que se apresentam a este ato, em que na maioria dos casos, uma destas ideologias se recandidatam com o intuito de permanecer no cargo político que já detém. Neste contexto, segundo Da Silva (2017), poderá ser uma situação privilegiada, a de quem se encontra no poder e pretende reeleger-se, uma vez que apresenta experiência acumulada pelo exercício do poder, está dotado de maior conhecimento institucional que lhe proporciona uma vantagem na gestão dos recursos públicos e uma vantagem perante o confronto com os outros candidatos. De certa forma, a posição do ainda governante distingue-se em relação aos seus opositores pela maior certeza com que pode ser antecipado o desempenho futuro.

3.4 Comportamento eleitoral e oferta política

O período após a revolução, em termos eleitorais, marcou os cidadãos portugueses pelo modo de vivenciar os atos legislativos, o que acabou por gerar na sociedade uma cultura de participação política e eleitoral. Por outro lado, o princípio da periodicidade do voto, o princípio democrático que, de acordo com a sua dimensão representativa, impõe o sufrágio periódico e a renovação periódica dos cargos políticos, impedindo a vitaliciedade dos mandatos, conforme refere Fialho (2013).

Perante estas circunstâncias e de acordo com os estudos realizados na literatura, podemos identificar a perspetiva dos eleitores através do comportamento e atitudes que apresentam relativamente aos atos eleitorais, de acordo com Freire (2001, 2007) e Antunes (2008). De entre toda a oferta partidária disponível é importante perceber de que modo o corpo eleitoral se movimenta em torno desta. E para tal será feita uma pequena abordagem sobre esta vertente, às diferentes teorias à cerca do comportamento dos eleitores. Desta forma, apresentamos os principais Modelos de Comportamento Eleitoral, referidos nos estudos dos autores, que assentam em abordagens como a sociológica, a psicossocial e a racional.

O modelo sociológico consiste no estudo da influência dos fatores sociais que definem a predisposição política dos eleitores. Esta é estabelecida pela diferenciação social, em função do seu estatuto socioeconómico, a religião, a raça e o local de residência, etc. Verificamos que os comportamentos e atitudes políticas dos eleitores são estimulados através das características sociais dos indivíduos e identificação com determinados contextos sociais, nos quais se encontram inseridos, e através dos quais se desenrola a sua ação enquanto fator explicativo das formas como os cidadãos se relacionam com o sistema político.

O modelo psicossocial passa pela participação dos eleitores, através da identificação partidária que o eleitor apresenta relativamente às ideologias disponíveis. Ou seja, consiste na ligação psicológica estabelecida entre os eleitores e os partidos políticos. Quanto maior é esta identificação partidária, maior é a participação eleitoral.

O modelo racional baseia-se na liberdade dos eleitores relativamente às questões sociológicas e psicológicas, mas identificando-se com os partidos de acordo com a maior utilidade que estes lhes possam proporcionar. Assim, podemos dizer que existe da parte dos eleitores o interesse em retirar benefícios das opções partidárias disponíveis. E para tal optam com base na ideologia que lhes possa ser mais favorável. Esta escolha racional é feita com base na consistência dos comportamentos dos partidos políticos. Segundo Antunes (2008, p. 35 e 37)., “a escolha racional pressupõe, portanto, que é possível fazer previsões sobre o comportamento dos outros sujeitos, dos partidos políticos e do governo e compará-las” e “considera que aquilo que importa aos eleitores para as suas decisões não são as ideologias, mas as ações concretas que os governos tomam”. Por outro lado, esta teoria também se aplica às atividades dos partidos políticos, assim de acordo com este modelo racional, os partidos políticos também procuram dar resposta ao seu interesse, que consiste em vencer as eleições.

Em síntese estes três modelos complementam-se, uma vez que o modelo sociológico veio estabelecer o contributo dos contextos sociais e históricos que estão na origem do aparecimento dos partidos políticos e através do qual também se justifica as diversas divisões político-partidárias e por conseguinte, o comportamento dos eleitores. O modelo racional é importante, uma vez que se concretiza através da avaliação dos fatores políticos e económicos que caracterizam cada ato eleitoral. Por fim, o modelo psicossocial vem dar ênfase à relação que se estabelece entre dois fatores, que são a relação que é avaliada e ponderada através da ligação psicológica que se cria entre eleitores e partidos, ou seja, a identificação partidária.

Ao nível da oferta política nas eleições autárquicas, desde 2001, as forças políticas que se apresentaram foram: Bloco de Esquerda, PPD/PSD.CDS-PP, CDS-PP, MPT, PCP/PEV, PPD/PSD, PPD/PSD.CDS-PP-PPM, PS/CDS-PP, PS-PCP-PEV e OUTROS⁸¹. Mas destas podemos considerar duas grandes forças políticas em termos partidário-ideológico, que foram mais representativas ao longo dos vários ciclos políticos, o PS e PPD/PSD. Os partidos mais votados em terceiro e quarto lugar, são o PCP-PEV e o PPD/PSD.CDS-PP.

Este padrão evolutivo traduz uma divisão assertiva mas equilibrada entre a esquerda e a direita. No que diz respeito a estes quatro partidos nota-se que a estabilidade das suas linhas de procura eleitoral tem uma sustentação que se inicia nos anos 90 e que não é alheia, certamente, ao vigor e à estabilidade económica, política e conjuntural e ao amadurecimento democrático, genericamente, iniciados e vivenciados a partir, sobretudo, desta década em Portugal. (Do Espírito Santo, 2007, p. 10)

De acordo com a opinião de vários autores, a visão dos eleitores em plano eleitoral acaba por estar assente na postura e imagem da pessoa representante dos cargos políticos:

“Hoje parece claro que tão ou mais importante do que o programa do partido político que concorre a umas eleições autárquicas é a postura da pessoa, o estilo de gestor do candidato a presidente” (Bilhim, 2004, p. 61). “Por via do processo eleitoral, os cidadãos eleitores escolhem os titulares dos cargos públicos através de uma designação directa ou através de uma designação prévia mediada pelos partidos políticos” (Fialho, 2013, p. 2).

A tendência para a personalização do poder político local, na figura do presidente de Câmara, constitui uma das características da vida política autárquica em Portugal a qual se enquadra no sistema de constituição, manutenção e reforma das elites políticas locais” (Bilhim, 2004, p. 29).

⁸¹ De acordo com a informação que consta na CNE:

<http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=16&mes=12&ano=2001&eleicao=cm>

Em 2001: PS, PPD/PSD, PCP-PEV, PPD/PSD.CDS-PP, CDS-PP, PPD/PSD-PPM, PS-PCP-PEV, GRUPO CIDADÃOS, PPD/PSD-CDS-PP-PPM, B.E., PS/CDS-PP, PCTP/MRPP, MPT, CDS-PP-PPD/PSD, UDP, CDS-PP/PPM, P.H., CDS-PP/PS, P.N.R. e PPM. Em 2005: PS, PPD/PSD, PCP-PEV, PPD/PSD.CDS-PP, CDS-PP, B.E., PPD/PSD.CDS-PP.PPM, II, PPD/PSD.CDS-PP.PPM.MPT, XVII, PCTP/MRPP, Grupo de cidadãos IV, PH, Grupo de cidadãos VII, Grupo de cidadãos X, Grupo de cidadãos XIX, PND, Grupo de cidadãos V, PNR, Grupo de cidadãos III, PPM, PPD/PSD.CDS-PP.MPT, MPT, Grupo de cidadãos XII, Grupo de cidadãos XVIII, PPD/PSD.PPM, Grupo de cidadãos XV, PND.PPM, PSN, Grupo de cidadãos XX, CDS-PP.PPD/PSD, CDS-PP.PPD/PSD.PPM. Em 2009: PS, PPD/PSD, PPD/PSD.CDS-PP, PCP-PEV, CDS-PP, B.E., PPD/PSD.CDS-PP.MPT.PPM, PPD/PSD.CDS-PP.MPT.PPM, PPD/PSD.CDS-PP.PPM, PPD/PSD.CDS-PP.PPM.MPT, vlgc, iomaf, nmms, PCTP/MRPP, msp, MPT, Grupo de Cidadãos XIX, MARCO, IPF, PND, jpp, f100%, ICA, AP, ipt, MICA, OHS, vp, MIETZ, MDVNS, sim, ppas, antcm, Grupo de Cidadãos XIV, ISLV, MICRE, mcia, MEP, MIL, MUDA, PPD/PSD.CDS-PP.MPT, cp, cipa, PPM, MMS, A.C.F., MAJUSP, CFC, P.N.R., UPA, MCI, AMCS, MAR, MIC, PTP, tpl, iv, M.I.C., M.D.I., jpm, MIC-RM, MIM, GIGA, ti, F.A.I, XVIII, mon, CDS-PP.MPT, CDS-PP.PPM e mpm.

“Como as áreas geográficas são mais pequenas, a personalidade e características dos candidatos têm uma maior preponderância na escolha individual e o contacto directo entre candidatos e eleitores é mais intenso.” (Martins, 2010, p. 57).

Neste contexto, para Alves (2007), as eleições autárquicas acabam por manifestar problemas específicos devido à proximidade entre os cidadãos e os candidatos das eleições, e também devido ao elevado número de candidaturas que existe ao nível de partidos e grupos de cidadãos eleitores.

Assim, o processo eleitoral abarca uma série de fatores que de alguma forma condicionam e influenciam todo o processo, levando à existência de situações que podem colocar em causa determinado princípios fundamentais no desenrolar de todo o processo eleitoral.

3.5 Problemas de neutralidade e imparcialidade

Durante o decurso do processo eleitoral, de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto⁸² e Lei n.º 26/99, de 3 de maio⁸³, todas as entidades públicas estão sujeitas ao dever de neutralidade e imparcialidade⁸⁴, este dever tem como objetivo garantir o princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento em relação às diferentes candidaturas apresentadas para sufrágio eleitoral. Estas entidades, não podem intervir direta ou indiretamente em campanha eleitoral, nem praticar quaisquer atos que favoreça ou prejudique uma posição em detrimento ou vantagem de outra, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos processos eleitorais. Assim, este dever em sede de direito eleitoral, vem convergir com o princípio geral da igualdade consagrado na CRP, artigos 13.º e 113.º, n.º 3, b), competindo à CNE, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro⁸⁵, assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.

De acordo com Alves (2007) e Miguéis et al. (2014), os deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas devem estar de acordo ou em sintonia com a necessidade de garantir a igualdade de oportunidades, bem como, igualdade de tratamento entre as várias candidaturas e os partidos políticos. Ao mesmo tempo que devem ter uma posição de distanciamento em relação aos interesses políticos ou partidários, e não intervir, direta ou indiretamente, na campanha eleitoral, nem contribuir para a influenciar, proporcionando assim, uma escolha efetiva e democrática no modo em que decorrem as eleições.

Este princípio é “porventura, aquele cujo respeito mais dúvidas tem suscitado, pela multiplicação de atos de órgãos e titulares de órgãos do poder político e do poder local durante os períodos de

⁸² Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais (artigo 41.º).

⁸³ Alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo.

⁸⁴ O artigos 3.º da Lei n.º 26/99, de 3 de maio - Alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo, e 41.º, 172.º e 184.º, todos da Lei Eleitoral - Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, e alterada pelas Leis Orgânicas n.º 5-A/2001, de 26 de novembro, n.º 3/2005, de 29 de agosto, n.º 3/2010, de 15 de dezembro, e n.º 1/2011, de 30 de novembro.

⁸⁵ Lei que cria a Comissão Nacional de Eleições.

campanha eleitoral e que correspondem a intervenções indiretas nesta campanha” (De Sousa, 1983, p. 457).

Este contexto, de acordo com Alves (2007), Fialho (2013) e Miguéis et al. (2014) agrava-se quando existe, em particular, uma determinada situação que pode levar à ocorrência de outros comportamentos que põem em causa a neutralidade e imparcialidade dos atos eleitorais. Esta situação em particular está relacionada com o facto de na mesma pessoa, se reunir a qualidade de titular de um cargo público e a de candidato a um ato eleitoral. Com base nesta circunstância, surgem, de acordo com Miguéis et al. (2014), outros comportamentos que podem suscitar dúvidas, ou seja, a promoção de iniciativas públicas de informação e de atividades político-administrativas durante o período eleitoral (mais especificamente inaugurações). Outro comportamento que está relacionado é a problemática dos conteúdos das publicações autárquicas, relativamente ao seu teor nos editoriais da autoria dos presidentes de câmara recandidatos a novo mandato, o peso excessivo da figura do presidente da camara municipal e a ausência de qualquer menção as outras forças políticas representadas no executivo municipal.

Numa primeira fase as candidaturas são verificadas pelo tribunal da comarca, porque é a este organismo que são apresentadas as listas de candidatos, logo constitui uma melhor garantia no cumprimento da obrigação legal, acautelando a necessária equidistância em relação a todas as candidaturas, independentemente da dupla qualidade que possam ter alguns candidatos e da sua intervenção privilegiada no processo eleitoral. Por outro lado existe a CNE, enquanto entidade administrativa independente, que não se limita a observar, mas também intervém no procedimento de fiscalização do processo eleitoral, está disponível para “promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais e referendários, designadamente através dos meios de comunicação social”; “assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos de recenseamento e operações eleitorais/referendárias”; e “assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas a determinada eleição e dos intervenientes nas campanhas para os referendos”⁸⁶. Uma das atribuições da CNE é a emissão de pareceres aos cidadãos. As suas deliberações têm como objetivo, esclarecer o sentido das várias leis eleitorais e do referendo, fixando a defesa da igualdade dos cidadãos e candidaturas nos processos eleitorais. Estas foram divulgadas, através dos documentos “Comissão Nacional de Eleições Relatório do Mandato 2000-2003”, “Dez anos de deliberações da CNE - 1989/1998”, e Atas da CNE que se encontram disponíveis *online* para consulta. Assim, com base nestes pareceres da CNE, esta entende que as candidaturas dos titulares de cargos públicos, que cumulativamente com o exercício de funções públicas, não podem comprometer ou diminuir os direitos dos candidatos, nomeadamente, os que são inerentes à propaganda da sua candidatura. Mas, estes devem apresentar os devidos cuidados de forma a, que não haja confusão entre as duas posições. Devem-se privar de fazer propaganda à sua candidatura ou de atacar outras candidaturas, enquanto exercem funções públicas.

⁸⁶ Site da CNE: <http://www.cne.pt/content/atribuicoes>.

Na Ata n.º 58/XIII de 26 de julho de 2011 da CNE, podemos encontrar a seguinte deliberação sobre esta matéria, durante a “Análise e reflexão sobre a deslocação da Comissão Nacional de Eleições à Região Autónoma da Madeira”:

Quanto ao segundo eixo, o das ‘inaugurações’, inscreve-se no plano dos deveres de neutralidade e imparcialidade que a lei impõe aos titulares de cargos públicos, aos órgãos e agentes da Administração Pública e ainda aos órgãos e agentes das empresas públicas e dos concessionários de serviços públicos.

No ordenamento jurídico nacional não existe proibição que impeça aqueles órgãos e agentes de promoverem actos públicos destinados a sublinhar o resultado da sua acção. Acresce que, pelo menos para os titulares de cargos electivos, dos deveres de neutralidade e imparcialidade primeiro referidos não pode resultar diminuição sensível do seu direito a promover a sua própria candidatura, da lista em que se integra ou do partido, coligação ou grupo de eleitores que a proponham. Mais ainda: se é lícito que os concorrentes a uma eleição que se apresentam como alternativa de poder denunciem ou critiquem o que entendem menos bem nas suas perspetivas, lícito será também que, quem se encontra a governar ou administrar, afirme a excelência da sua acção e dos seus propósitos e responda às críticas que lhe são movidas.

Porém, exige-se que o façam separando adequadamente as suas qualidades de titular de um dado cargo e de candidato e se abstenham de, em atos públicos e, em geral, no exercício das suas funções, se abstenham de denegrir ou diminuir outras candidaturas e de promover a sua.

Exige-se também que o exercício do direito se faça sem abuso - a frequência, as condições e o próprio conteúdo dos atos que se pratiquem têm necessariamente de integrar um quadro global legitimador de uma prática que, não sendo expressamente proibida pela lei, colide objetivamente com o dever de neutralidade e, por isso mesmo, se deve conter em limites justificados e socialmente aceitáveis. (p. 3)

No livro “Comissão Nacional de Eleições - Relatório do Mandato 2000-2003”, encontramos os seguintes casos:

- O 9.º caso “Participação do Partido Democrata contra a Câmara Municipal de Estarreja por publicar Boletim Municipal”, onde podemos encontrar a seguinte deliberação da CNE:

As autarquias não estão impedidas de divulgar, no final de um mandato, um balanço das acções realizadas. Não obstante, a referida divulgação deverá ser o mais objetiva e isenta possível, sob pena de se pôr em causa a igualdade das candidaturas. (pp. 96-99)

- O 10.º caso “Participação do Bloco de Esquerda relativamente a painel de propaganda da Câmara Municipal do Montijo”, onde podemos encontrar a seguinte deliberação da CNE:

A questão colocada pelo B.E. contém duas vertentes. Uma primeira relacionada com a possibilidade legal de uma câmara municipal anunciar através de cartazes uma obra futura. Ora, já não restam dúvidas à CNE que as câmaras municipais podem realizar publicidade institucional, divulgando junto dos munícipes as obras realizadas ou a realizar, ou quaisquer outras

informações que considerem pertinentes. Assim sendo, parece legítima a afixação do cartaz em apreço pela Câmara Municipal do Montijo.

A segunda vertente prende-se com o conteúdo da própria publicidade institucional. Neste aspecto a Comissão Nacional de Eleição não dispõe de poderes de censura que lhe permita avaliar o conteúdo da propaganda camarária. Caberá às próprias forças políticas do concelho elucidar os eleitores sobre os diversos aspectos que a mensagem da câmara pode conter.

Finalmente, a mensagem do cartaz afixado pela Câmara não contém quaisquer alusões a candidaturas ou candidatos, nem faz referência às eleições. [...]. (pp. 99-100)

- O 21.º caso “Participação do PS sobre a realização de festa natalícia nas vésperas do dia da votação”, onde podemos encontrar a seguinte deliberação da CNE:

[...]

2. No seguimento de anteriores deliberações, CNE entende que a realização de uma festa natalícia na véspera de acto eleitoral não constitui, só por si, um ilícito eleitoral.

3. Não obstante, importa salientar que os candidatos ou representantes de forças candidatas que intervenham em eventos realizados na véspera de acto eleitoral deverão ter um especial cuidado para que não haja um aproveitamento ilícito dessa realização e que esta possa de alguma forma ser entendida como propaganda eleitoral. (p. 134)

No livro “Dez anos de deliberações da CNE - 1989/1998”, encontramos as Sessões:

- De 09.12.1993 - AL/93 “Queixa do CDS-PP contra o Presidente da Junta de Freguesia do Lumiar relativa ao conteúdo do Boletim Informativo”, onde podemos encontrar a seguinte deliberação da CNE:

A queixa do CDS-PP vinha devidamente complementada com meios de prova pelo que foi deliberado mandar suspender de imediato a distribuição do Boletim da Junta de Freguesia do Lumiar, n.º 12, Ano 93, e coadjuvamente fazer a respectiva participação dos factos ao Ministério Público. Na verdade, por força da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro (Lei da CNE) compete a este órgão assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante os processos eleitorais, que se iniciam com a publicação do decreto a marcar as eleições e finalizam com a realização do acto eleitoral. No âmbito desta competência e para prossecução de tal fim cabe à Comissão disciplinar e fiscalizar o exercício das liberdades públicas onde se integra o direito de liberdade de expressão e o respeito pelos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, cujo incumprimento compromete os princípios da igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas e igualdade de tratamento dos cidadãos, tendo no exercício da sua competência, sobre os órgãos e agentes da Administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções. (artigo 7.º LCNE). (p. 22)

- De 11.12.1997 - AL/97 “Queixa do PS contra a Santa Casa da Misericórdia da Maia por fazer apelo ao voto num dos candidatos numa carta aos irmãos”, onde podemos encontrar a seguinte deliberação da CNE:

Foi deliberado arquivar o processo porquanto, pela sua natureza, a Santa Casa da Misericórdia da Maia não estava incluída nas pessoas e entidades referidas no artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, já que não se tratava de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa. Apesar disso, e atendendo ao estatuto de utilidade pública que a mesma detinha, a Comissão lamentava que o Vice-Provedor da Mesa Regedora se tivesse dirigido aos restantes irmãos nos moldes em que o fez, usando nitidamente a instituição para fazer propaganda a favor de um candidato. Ainda a propósito deste processo, mais foi decidido dar conhecimento da presente deliberação ao Senhor Ministro da Solidariedade e Segurança Social.

- De 20.01.1998 - AL/97 “Queixa do PS/Ílhavo contra o Vice-Presidente do Clube Illiabum por favorecimento de candidaturas”, onde podemos encontrar a seguinte deliberação da CNE: “Foi deliberado dar conhecimento dos factos ao Ministério Público por os mesmos indiciarem violação do artigo 117º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de setembro” (Propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral). (pp. 81-84).

“Deste modo, as entidades públicas devem, no cumprimento das suas funções, ter uma posição de distanciamento face aos interesses políticos ou partidários e não intervir, direta ou indiretamente, na campanha eleitoral, nem contribuir para a influenciar” Miguéis et al. (2014, p.199).

Com esta abordagem à problemática da neutralidade e da imparcialidade, apercebemo-nos que em situações de na mesma pessoa, se reunir a qualidade de titular de um cargo público e a de candidato a um ato eleitoral pode existir uma forte possibilidade de oportunismo por parte dos presidentes de câmara, nomeadamente, aproveitando-se do cargo de que dispõem para mostrarem eficiência no decorrer da sua recandidatura. O que nos leva a crer que haja uma possibilidade de relação entre gastos dos municípios e períodos eleitorais.

4. Ciclos Político-Económicos

Encontramos, através da revisão da literatura, estudos sobre os ciclos político-económicos, que têm como objetivo analisar de que forma o desejo dos governantes em serem reeleitos, influenciam a evolução da economia, através da manipulação por estes das variáveis económicas.

Neste contexto, a Teoria dos Ciclos Políticos surge assumindo como pressuposto fundamental, a inter-relação que se estabelece entre a política e a economia, que resulta no conceito Ciclos Político-Económicos (CPE). Esta relação é determinante para a evolução dos respetivos resultados, tanto políticos, como económicos, ao longo do tempo. Surgiu da mão de Nordhaus em 1975 um dos primeiros modelos base. Segundo este autor, o modelo consiste em políticos oportunistas com o objetivo de maximizar os votos, estimulando a economia de forma a aumentarem a sua probabilidade de reeleição, assumindo a miopia dos eleitores, ou seja, que as famílias formam um conjunto de expectativas sobre o comportamento usual passado dos partidos políticos. Esta teoria assenta em expectativas adaptativas, que levam os governantes a explorem as vantagens

econômicas (escolha da combinação preferida de inflação e desemprego) durante uma curva de Phillips⁸⁷, e ao mesmo tempo que, enganam os eleitores antes de ocorrerem as eleições.

Segundo Dubois (2016) e Fialho (1999), os vários testes econométricos em busca de CPE, que foram sendo realizados com base neste modelo, levaram a conclusões contraditórias. Assim, a literatura inconclusiva levou a questionar esta teoria, que acabou por ser criticada em bases teóricas e empíricas. Com a revolução das expectativas racionais erigiu-se uma reformulação ao modelo de Nordhaus, do qual tem surgido diversos trabalhos que procuram conciliar a condição de políticos oportunistas com eleitores racionais.

4.1 Modelo racional

Da vertente denominada modelos racionais, ressalta-se a importância da assimetria da informação para explicação dos ciclos políticos, mesmo num contexto em que as expectativas são formadas racionalmente, ou seja, as competências do governo só são determinadas, na maioria dos casos, depois de se verificarem os resultados econômicos das políticas implementadas, o que permite ao governo adotar, antes das eleições, medidas de políticas macroeconômicas que sinalizam favoravelmente a sua competência e demonstrem o seu bom desempenho. Desta forma, os ciclos políticos sobre determinadas variáveis e políticas macroeconômicas podem resultar de uma temporária assimetria nas informações que é explicada pelo governo com o intuito de melhorar a sua popularidade e aumentando a suas possibilidades de eleição. De entre os modelos racionais realça-se os trabalhos de Rogoff (1987), Alesina (1987) e Rogoff e Sibert (1988), que de acordo com estes, o modelo baseia-se em eleitores racionais e perfeitamente informados. De acordo com o artigo de Rogoff em 1987, a sua análise baseia-se num modelo de equilíbrio intertemporal, no qual eleitores e políticos são considerados agentes racionais. Um "ciclo orçamental político" surge devido a assimetrias momentâneas de informações sobre a competência do político dirigente em governar os bens públicos. Através do modelo conseguiu-se obter previsões empíricas precisas sobre o momento dos ciclos orçamentais e das eleições e da natureza das distorções fiscais induzidas. Na sua ideologia, os impostos tendem a atingir um ótimo baixo, enquanto os gastos do governo tendem a atingir um ótimo alto, antes das eleições. Segundo o autor, antes das eleições, os governos (de todos os níveis) frequentemente praticam um excesso de consumo, ou seja, os impostos são cortados, as transferências são aumentadas e os gastos do governo são distorcidos em relação a itens altamente visíveis. Um ciclo orçamental político surge por meio de um processo multidimensional de sinalização, no qual os líderes históricos tentam convencer os eleitores de que

⁸⁷ A curva de Phillips convencional descreve a existência de uma relação inversa entre inflação e desemprego, ou seja, com o aumento de um, existe a diminuição do outro. A teoria foi desenvolvida pelo economista A. W. Phillips num trabalho em que observou essa relação na economia do Reino Unido entre 1861 e 1957. A teoria da curva de Phillips é considerada válida para o curto prazo, onde a economia passa por períodos de expansão ou de recessão, enquanto existe uma relação inversa entre inflação e desemprego.

Em expansão de curto prazo na economia, por exemplo, é possível perceber que existe a diminuição do desemprego, mas também ajustes de preços que aumentam a inflação. O contrário deve acontecer na recessão. Dicionário Financeiro: <https://www.dicionariofinanceiro.com/curva-de-phillips/> [consulta a 15 de outubro de 2020]. Contudo, esta relação não é válida no longo prazo, uma vez que a taxa de desemprego é basicamente independente da taxa de inflação conforme outras variáveis se vão alterando, segundo Fialho (1999).

eles têm feito recentemente um excelente trabalho na administração do governo. Qualquer titular tentará parecer competente antes de uma eleição, segundo Rogoff (1987).

De seguida, Rogoff e Sibert (1988), mostram-nos que os ciclos eleitorais com base nos impostos e gastos do governo podem ser modelados como um processo de sinalização de equilíbrio. O ciclo é estimulado pelas assimetrias momentâneas de informações que podem surgir.

Em 1990, surge interesse em investigar o poder local, por parte de Rogoff (1990), e segundo este autor, os estudos empíricos deveriam basear-se em instrumentos de política orçamental, uma vez que permite aos governantes uma melhor manipulação, ao contrário do que acontece com os fatores macroeconómicos.

Mais tarde surge Balais e Nadeau (1992) que vêm estudar a ideologia apresentada por Rogoff em 1990, através de uma análise das despesas de dez governos provinciais no Canadá entre 1951 e 1984. Estes autores concluíram, com base nos resultados encontrados no seu estudo, a confirmação de que realmente há um ciclo eleitoral de pequena amplitude, mas apenas visível no ano em que ocorrem as eleições, e que o seu efeito é mais notório nas despesas em áreas específicas como serviços sociais e estradas. Ainda estes autores referem que não se verificam diferenças consideráveis na amplitude do comportamento oportunista dos governos locais, relativamente às diferentes ideologias e relativamente ao período dos mandatos, nem o facto de ser o primeiro mandato ou de ser reeleito.

Os resultados empíricos do artigo de Rosenberg (1992) também apoiam a teoria do comportamento racional ao nível local. Este autor aplicou testes às despesas de governos locais de dez cidades Israelitas, com base em dados anuais desde 1964 a 1982, verificou que nos períodos de pré-eleição, as despesas do governo local divergem significativamente dos níveis normais e mais ainda, constatou que na determinação do montante de despesas públicas ao longo dos mandatos, existe outro objetivo por parte dos governantes para além do objetivo de serem reeleitos. Este segundo objetivo prende-se com a sua situação no caso de perderem as eleições, ou seja, verificou que existe a manipulação das despesas públicas com o objetivo de aumentar as oportunidades de emprego fora do setor público ou que existe a transferências diretas para o setor privado, resultantes da alocação de contratos a empreiteiros de empresas privadas. Ainda de acordo com este estudo, os governantes que decidam não se recandidatar têm tendência a aumentar mais as despesas do que aqueles que se recandidatam.

Para Pettersson (1999), numa vertente mais ideológica testou dois modelos de comportamento estratégico da dívida, com base numa amostra de 277 municípios suecos, no período de 1974 a 1994. A conceção do seu estudo, em geral, consiste em um governo antecipar a possibilidade de derrota nas eleições seguintes, irá tentar usar a dívida estrategicamente para influenciar a política de seu sucessor. Os resultados do seu estudo vêm ditar que um governo de direita acumula mais dívidas durante seu mandato quando pensa que será derrotado na próxima eleição em comparação com quando espera permanecer no cargo. Por outro lado, o governo de esquerda diminui o nível de endividamento quanto maior a sua probabilidade de derrota. Toda esta estratégia vai de encontro

com o objetivo de, quanto maior a dívida herdada por um governo recentemente eleito, mais este terá de reduzir gastos e de aumentar impostos.

De acordo com Galli e Rossi (2002), que testaram as hipóteses oportunistas e ideológicas em onze países da Alemanha Ocidental, relativamente a várias variáveis orçamentais, no período 1974 a 1994. De uma forma geral os resultados obtidos vieram mostrar que estes acabam por fornecer apoio à teoria do ciclo oportunista, mostrando que o único fenômeno relevante é o efeito da próxima eleição nas tendências de gasto do governo.

Segundo Shi e Svensson (2006), que aplicaram o seu estudo a 85 países durante o período 1975 a 1995. Neste estudo foram encontradas evidências de ciclos político-orçamentais, onde o déficit fiscal do governo, em média, aumenta quase 1% do PIB nos anos em que ocorrem as eleições. Além disso, também foi possível verificar que existem diferenças constantes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Mais especificamente, os ciclos político-orçamentais são maiores em países em desenvolvimento, mas pequenos ou inexistentes nos países desenvolvidos. Segundo estes autores, ao balizarem a sua análise a eleições que estão prenunciadas, quer pela Constituição quer sejam anunciadas com cerca de um ano de antecedência, encontrou-se resultados muito semelhantes.

Drazen e Eslava (2010), apresentaram um modelo do ciclo orçamental político baseado nas finanças locais da Colômbia, no qual os políticos tentam influenciar os eleitores, alterando a constituição dos gastos do governo que possam ser manipulados oportunisticamente (mudanças estratégicas na composição das despesas). O estudo permitiu concluir que, antes das eleições, algumas rubricas dos gastos que são particularmente atraentes e observáveis para os eleitores, estendem-se significativamente antes das eleições.

Segundo Klomp e De Haan (2011) o seu estudo debruçou-se sobre cerca de 70 países democráticos no período de 1970 a 2007, através deste estudo descobriu-se que na maioria dos países a política fiscal dificilmente é afetada pelas eleições a longo prazo. Mas, no curto prazo, existe uma heterogeneidade significativa do efeito das eleições na política fiscal. Numa segunda parte dos seus estudos, tentaram analisar se os países para os quais encontramos um PBC compartilham características particulares. Os resultados sugerem que a ocorrência de um PBC está condicionada ao nível de desenvolvimento e democracia, transparência do governo, sistema político do país, filiação a uma união monetária e grau de polarização política.

O estudo de Balaguer-Coll e Brun-Martos (2013) analisa o efeito dos gastos municipais públicos dos governos locais espanhóis com a probabilidade de reeleição, durante o período 2000-2007. De acordo com os resultados obtidos neste estudo verificou-se que, em geral, o aumento dos gastos públicos apresenta impacto positivo sobre a possibilidade de reeleição dos governos locais. Mas principalmente, quando esse aumento é efetuado em período pré-eleitoral.

No estudo de Klein e Sakurai (2015), realizado com base em dados fiscais e eleitorais de 3393 municípios brasileiros, no período de 2001 a 2008, o seu artigo fornece evidências que apoiam a existência de diferenças significativas entre as estratégias fiscais utilizadas no primeiro mandato em

que podem ser reeleitos e em contrapartida com as estratégias usadas pelos políticos que se encontram no último mandato e que não podem mais permanecer naquele lugar político, durante as eleições. De acordo com os resultados verificou-se que à medida que as eleições se aproximam, os políticos do primeiro mandato reduzem os impostos locais e alteram sua composição orçamentária, reduzindo as despesas correntes e aumentando os investimentos de capital, mas mantendo inalterada a despesa total no orçamento.

O trabalho de Brusca et al. (2015) analisa a influência das eleições na gestão pública local, na perspectiva dos ciclos político-orçamentais em municípios da região de Valência, utilizando uma amostra de 162 entidades locais no período de 1994 a 2005. Os resultados provam a existência de ciclos político-orçamentais em todas as variáveis financeiras utilizadas, mas com uma intensidade baixa. Que segundo os autores poderá ocorrer, uma vez que, os governos locais não apresentam uma grande capacidade devido ao poder limitado para manipular as receitas e as despesas. Mesmo assim, os resultados vêm contribuir para a literatura, demonstrando que os ciclos político-orçamentais existem não só em democracias débeis e recentes, mas também em sistemas democráticos mais avançados. Também verificaram que os governos preferem realizar despesa que permitam ter alguma visibilidade para impressionar os eleitores nos anos anteriores às eleições bem como eles tentarão concluir os projetos antes das eleições para não transmitirem uma imagem de ineficientes.

Segundo o artigo de Chortareas et al. (2016), foram encontradas fortes evidências de manipulação pré-eleitoral, devido a maiores gastos e empréstimos excessivos em municípios da Grécia, ou seja, constataram no seu estudo que o aumento de gastos e os excessos oportunistas no ano eleitoral são recompensadores eleitorais. Este estudo foi realizado a um conjunto de dados composto por 109 municípios gregos, no período que abrange as eleições municipais, realizadas em 1998, 2002 e 2006.

No estudo feito por Setiawan e Rizkiah (2017), a 451 municípios distritais da Indonésia que realizaram eleições locais diretas durante o período de 2010 a 2014, obtiveram evidências da existência de um padrão oportunista de “Political Budget Cycles” (PBC) no saldo orçamental, em despesas totais, em despesas com doações e em despesas com assistência financeira. O resultado aponta que existe um aumento no déficit orçamental local nos anos em que se realizam as eleições, apoiando a ideia de que as eleições têm um efeito positivo nas despesas do governo, através do aumento das despesas municipais, especialmente as que são altamente visíveis aos eleitores.

De acordo com o estudo realizado por Fiirst et al. (2019) verificou-se a existência de comportamentos oportunistas dos gestores públicos dos municípios paranaenses (Brasil), no período de 2013 a 2016, referente a 377 municípios.

Com a revisão efetuada à literatura sobre os ciclos político-econômicos verificou-se que estes tiveram início com base numa teoria baseada em variáveis-chave ao nível económico, como o desemprego e a inflação. A partir daqui surgiram diferentes investigações, concretizadas através de vários estudos realizados e com base na teoria formulada até então. Mas a investigação com base na teoria expressa pelo Nordhaus (1975), veio deixar algumas dúvidas, uma vez que esta teoria não

se apresentava completamente coerente, por se basear numa curva de Phillips de curto prazo e por utilizar variáveis que não eram de controlo direto pelo governo. Ou seja, um ciclo realmente existe, se a sua procura não se apoiar nos resultados da política económica, mas sim pelos instrumentos da política económica, que por natureza são de melhor controlo, como o orçamento e despesa pública. Assim, segundo a conspeção das teorias oportunistas, todos os governos, independentemente da sua orientação ideológica, manipularão as políticas económicas em torno das eleições para aumentar suas probabilidades de serem reeleitos. Verificou-se ao longo dos anos, desde a definição da teoria dos CPE, imensos estudos em diferentes países que vieram de alguma forma provar a existência do oportunismo político perante a possibilidade da reeleição. As questões que agora surgem são ao nível nacional que tipos de estudos foram realizados e de acordo com que variáveis? É o que será analisado no seguinte ponto.

4.2 Ciclos políticos em Portugal ao nível local

Ao nível português os estudos ainda são muito reduzidos sobre a teoria dos CPE no poder local. De entre este número reduzido encontramos Baleiras e Santos (2000), Baleiras e Costa (2002) e Baleiras e Costa (2004) que apresentam um modelo que utiliza uma base microeconómica com o objetivo de uma maximização do bem-estar individual, ou seja, o ciclo orçamental político emerge a partir da preocupação do governante com o seu próprio bem-estar em caso de derrota eleitoral. Os governos manipulam o montante de despesas públicas no decorrer dos seus mandatos, para serem reeleitos, mas também, para precaver a sua situação no caso de perderem a eleição. Assim, a manipulação das despesas públicas passa também pelo objetivo de um aumento das oportunidades de emprego no sector privado, efetuando transferências de verbas para empresas, através da alocação de contratos.

De seguida, surgem os trabalhos como Veiga e Veiga (2004), que procuraram estudar o impacto dos fatores político nas finanças dos municípios ao testar a existência de ciclos político-económicos no âmbito da política orçamental dos municípios portugueses. De seguida surge novamente Veiga e Veiga (2005) que vem testar a existência de ciclos político-económicos no âmbito da política orçamental dos municípios Portugueses, acrescentando para além de vários tipos de despesas municipais, a avaliação do impacto de fatores políticos no emprego dos concelhos de Portugal Continental. Mais tarde volta a surgir Veiga e Veiga (2007), que para além de tentarem determinar o impacto de fatores políticos nas finanças dos municípios continentais portugueses, mais especificamente testar a existência de ciclos políticos racionais em saldos orçamentais, juntamente com testes à manipulação estratégica da composição das despesas, apresentam uma nova variável que são os impostos municipais. Em 2011, Aidt et al. (2011) acrescentaram uma função de voto representando a margem de vitória, ou seja, o teste explora a relação entre a margem de vitória atual e o tamanho da distorção oportunista. Por fim temos Bohn e Veiga (2019) com um estudo que envolve circunstâncias como contextos de recessão e a dívida excessiva como sendo fatores condicionantes.

Todos estes trabalhos assentam na clara evidência da existência de ciclos político-económicos nos municípios de Portugal Continental. Os comportamentos eleitoralistas dos autarcas nos anos em

que se realizaram as eleições verificaram-se, através do aumento de défices e das despesas dos municípios, mas com especial evidência no subagrupamento de investimentos (tais como *Outros Edifícios*, particularmente, *Construções Diversas*, com especial destaque para *Viadutos*, *arruamentos e obras complementares*, *Viação rural* e *Outros*), o que proporcionam uma grande visibilidade e que demonstra o objetivo em adquirir popularidade. Todos estes estudos estão em consonância com os ciclos oportunistas racionais analisados na revisão da literatura.

Por outro lado, e como referido anteriormente, estes trabalhos vieram acrescentar novas perspetivas ao oportunismo de forma a perceber outras dinâmicas dos CPE que existem em Portugal Continental. Ao nível do emprego, constataram que se verifica um aumento do emprego em anos eleitorais por parte dos autarcas que têm maioria do seu partido na Assembleia Municipal e estão em fase de recandidatura. Na vertente, impostos, verificou-se que em anos eleitorais existe uma redução dos impostos enquanto existe um aumento dos gastos. No teste que envolve a margem de vitória nas eleições, os resultados apoiam claramente a hipótese de que o oportunismo compensa, já que maiores gastos no ano eleitoral, quando comparados à média do mandato eleitoral ou, simplesmente em euros *per capita*, levam a maiores diferenças de votos entre o titular e seu principal opositor. Nos contextos de recessão e de dívida excessiva, verificou-se que os governos que apresentam maiores dívidas, com alguma frequência enfrentam recessões, e que por sua vez são tentados a manipular mais a política fiscal quando as eleições se aproximam.

Uma vez que os autarcas apresentam menos controle sobre as receitas dos municípios, torna-se mais fácil e previsível manipular as rubricas de despesa, logo são estas que ficam mais sujeitas a manipulações com fins políticos. Assim, e de acordo com a teoria dos ciclos político-orçamentais, é importante realçar que as medidas que o governo local adota com o objetivo de maximizar sua popularidade para conseguirem a reeleição, estão relacionadas com a manipulação de recursos públicos. Merecendo este assunto, uma determinada relevância, uma vez que a gestão dos dinheiros públicos deve envolver o interesse público, de forma a se perceber como esta realmente ocorre e não ser apenas uma ilusão ótica para o eleitorado, mas sim uma gestão eficiente assente no interesse público.

Outra vertente tem surgido no decorrer dos vários estudos realizados por diferentes autores, como Veiga e Veiga (2007), Drazen e Eslava (2010) e Klein e Sakurai (2015). Estes obtiveram evidências que vêm mostrar que os governos locais, para além de aumentarem os gastos, também acabam por manipular sistematicamente e estrategicamente a composição das despesas nos anos eleitorais, de forma a não criar défice nos gastos gerais. Ou seja, enquanto diminuem alguns tipos de despesas, aumentam as despesas de investimento que são altamente visíveis para o eleitorado. O que vem denotar que realmente existe um oportunismo intencional para ganhar maior visibilidade e conseguirem a reeleição.

Ao longo dos anos foram surgindo mais estudos sobre diferentes países, e que de alguma forma vierem atestar a existência de ciclos eleitorais oportunistas com base na manipulação das despesas públicas. Assim, com base nestas evidências, leva-nos a concretizar este estudo sobre o poder local

em Portugal Continental. Por outro lado, como Portugal é uma democracia recente, acarreta uma escassez de observações para efetuar uma análise complexa.

5. Estudo Empírico

Neste capítulo pretende-se verificar, numa primeira fase, as variações que determinadas despesas de capital apresentaram em torno dos anos em que ocorrem os ciclos eleitorais dos municípios de Portugal Continental, com o objetivo de perceber se existem evidências que fundamentem ou não a existência de ciclos político-orçamentais nos municípios. Um segundo objetivo deste estudo, caso exista resposta positiva à primeira questão, será averiguar se existem variações de comportamentos nos ciclos políticos de acordo com o espectro político, de forma a observar qual das vertentes do espectro político mais se associa aos comportamentos oportunistas. Este trabalho incidiu sobre as finanças locais, uma vez que segundo os estudos de Rogoff (1990) a abordagem mais promitente para os presidentes dos municípios é a manipulação dos instrumentos de política orçamental, e não a evolução das variáveis macroeconómicas.

Dentro das finanças locais, de acordo com Veiga e Veiga (2004), os dirigentes políticos apresentam um maior controlo sobre a despesa em comparação à receita, uma vez que em média 70% das receitas dos municípios são transferidas da Administração Central e da União Europeia. As

despesas correntes⁸⁸ não são abordadas devido à sua rubrica apresentar um forte peso em encargos pouco flexíveis, como é o caso das despesas com o pessoal e gastos com eletricidade, água, etc.

De seguida iremos passar para o subcapítulo 5.1 com a descrição dos dados utilizados no estudo empírico. Na secção 5.2 é feita uma descrição do modelo, das variáveis e dos métodos de estatísticos utilizados no estudo empírico. Por fim, o subcapítulo 5.3 consiste na apresentação e discussão dos resultados empíricos.

5.1 Descrição dos dados utilizados no estudo empírico

Os dados sobre as finanças locais (despesas de capital) foram recolhidos do site da DGAL (Direção-Geral das Autarquias Locais, Contas de gerência dos municípios). Os dados sobre os resultados eleitorais, como as ideologias políticas, foram extraídos do site da CNE – Comissão Nacional de Eleições⁸⁹ e do site Eleições - Resultados dos Escrutínios Provisórios da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna⁹⁰.

O painel de dados que serve de base para a análise é constituído por 278 municípios de Portugal Continental. Os municípios das Regiões Autónomas não foram alvo de estudo, porque são objeto de diploma próprio⁹¹, no que diz respeito ao regime financeiro. O horizonte temporal do estudo vai desde o ano de 2000 até ao ano de 2018, o que corresponde a cinco momentos eleitorais nos municípios. A escolha deste período teve por base vários fatores, como efetuar uma análise temporal mais abrangente para conseguir contemplar um maior número de ciclos eleitorais; por outro lado, a maioria dos estudos científicos que envolvem este tema ao nível do poder local em Portugal fazem análises a períodos anteriores, ou seja, entre 1977 e 2001 (Beiras & Costa, 2002; Beiras & Costa, 2004; Veiga & Veiga, 2004; Veiga & Veiga, 2005; Veiga & Veiga, 2007); e por fim, este período abrange marcos históricos com fortes impactos na economia portuguesa, como a entrada de Portugal para a Zona Euro, definida por uma união monetária em que Portugal adotou o euro como moeda (janeiro de 2002) e que tal pressupõe a harmonia orçamental dos países membros, face a objetivos comuns de política económica, em 2005 a reforma do PEC que vem introduzir novos limites para o défice e dívida pública nas finanças públicas, em 2008/2009 Portugal é assolado pela crise financeira, que leva ao pedido de ajuda e surge o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

As despesas com objetivo principal de disseminação neste estudo, foram as despesas de capital: *Edifícios-Outros; Viadutos, arruamentos e obras complementares; Viação rural; e Construções Diversas-Outros*, do subagrupamento Investimentos⁹², que pertencem ao agrupamento Aquisição de bens de capital. Esta seleção foi tomada com base nos estudos científicos realizados, pelos

⁸⁸ “Foi também estimado um modelo para as despesas correntes, cujos resultados confirmaram a nossa hipótese de que para estas não haveria comportamento oportunista, dada a sua maior rigidez.” (Veiga e Veiga, 2004, p. 11).

⁸⁹ <http://www.cne.pt/content/eleicoes-referendos>

⁹⁰ <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/>

⁹¹ A Lei n. 13/98 de 24 de fevereiro, a Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro e a Lei Orgânica n.º 2/2013, de 02 de setembro: regulamentaram as finanças das Regiões Autónomas.

⁹² Pertence ao agrupamento 07 - Aquisição de bens de capital.

autores Veiga e Veiga (2004, 2005, 2007) e Aidt, et al. (2011), dos quais resultaram evidências da existência de ciclos político-económicos no âmbito da política orçamental dos municípios Portugueses. “A evidência estatística é relativamente fraca para o saldo e para as despesas totais (para as quais Ano Eleição apenas é marginalmente estatisticamente significativa) e bem maior para as despesas de capital e de investimento.” (Veiga & Veiga, 2004, p. 11). De acordo com os seus estudos, o subagrupamento de Investimentos apresenta uma maior incidência da gestão eleitoralista pelos dirigentes locais, e com maior visibilidade para os eleitores. Segundo estes autores, o que denota a intenção de ganhar popularidade.

Ao analisar a despesa pública durante a construção deste trabalho verificou-se que o subagrupamento Bens do Domínio Público, dentro do mesmo agrupamento, Aquisição de bens de capital, detêm as mesmas rubricas de despesas que estamos a estudar no subagrupamento Investimentos. Assim, as despesas das rubricas *Edifícios-Outros; Viadutos, arruamentos e obras complementares; Viação rural e Outras Construções-Outros*, do subagrupamento Bens do Domínio Público, também foram inseridas no objeto de trabalho e alvo de estudo. No seu todo, as despesas Bens do Domínio Público detêm no agrupamento Aquisição de bens de capital um peso de cerca de 19% (ver figura número 1 e nos *Anexos - Tabelas de resultados do Estudo Empírico*: tabela número 11). O que não é tão significativo quanto o peso do subagrupamento de Investimentos, que detém cerca de 80% do total.

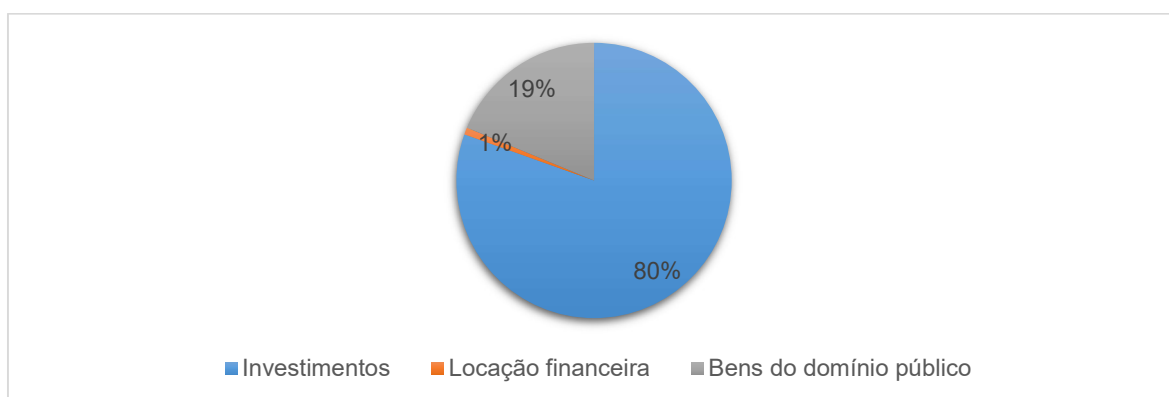


Figura 1: Aquisição de bens de capital nos municípios de Portugal 2004 - 2018. Elaboração própria.

Mas ao compararmos os diferentes tipos de despesas, *Edifícios-Outros; Viadutos, arruamentos e obras complementares; Viação rural; e Construções-Outros*, dos subagrupamentos Bens do Domínio Público e Investimentos, ambas do agrupamento Aquisição de bens de capital, verifica-se que estas não apresentam dimensões muito distantes (ver figura número 2 e nos *Anexos - Tabelas de resultados do Estudo Empírico*: tabela número 12), com exceção para *Edifícios-Outros*.

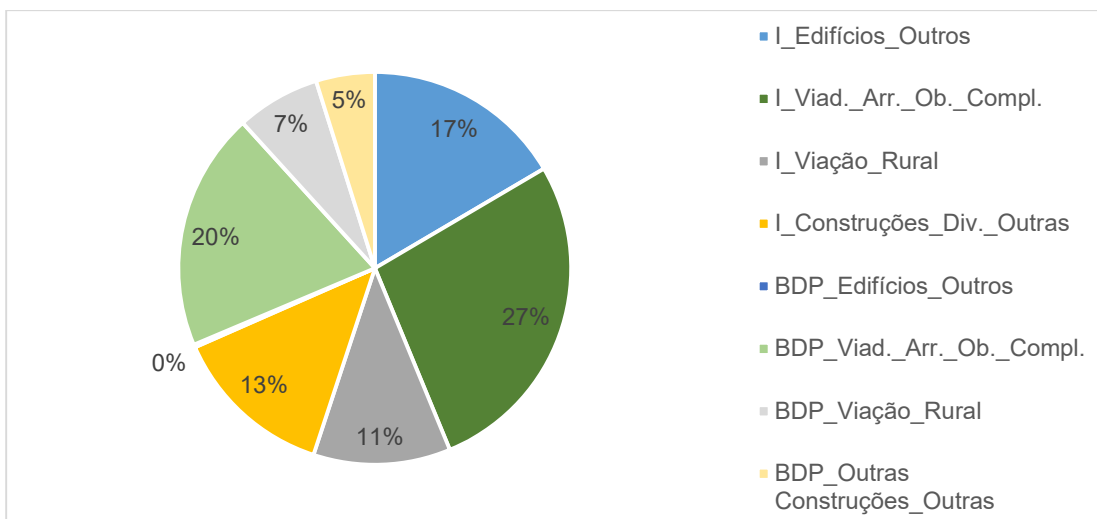


Figura 2: Percentagem das despesas *Edifícios-Outros; Viadutos, arruamentos e obras complementares; Viação rural; e Construções-Outros* entre os subagrupamentos Bens do Domínio Público e Investimentos das despesas Aquisição de bens de capital. Elaboração própria.

Relativamente às despesas do subagrupamento Bens do Domínio Público⁹³, só é possível analisar a partir de 2004, uma vez que os dados disponibilizados pela fonte DGAL, não apresentam informação detalhada o suficiente para que fosse possível retirar dados para o período de 2000 a 2003.

Neste trabalho também foram estudadas as despesas de Transferências de Capital que consistem nos recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas de capital das unidades receptoras. Este agrupamento apresenta os seguintes subagrupamentos: *Empresas/Sociedades, Administração Pública, Administração Privada, Famílias e Resto do Mundo*. O interesse em analisar este agrupamento de despesas deve-se à obtenção de uma maior amplitude de resultados, uma vez que estas despesas também têm como objetivo o financiamento de despesas de capital nas unidades receptoras. Por outro lado, ao analisarmos as despesas com Transferências de capital juntamente com os agrupamentos das despesas de capital, estas não apresentam um peso tão significativo como o agrupamento Aquisição de bens de capital (ver figura número 3 e nos *Anexos - Tabelas de resultados do Estudo Empírico*: tabela número 13).

⁹³ A diferença entre estas dois subagrupamentos (Investimentos e Bens do Domínio Público) consiste na classificação económica das despesas públicas, da qual se define como Investimentos, todas as despesas com a aquisição de bens que contribuam para a formação de «capital fixo», seja, os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano, na produção de bens ou serviços, sem que dessa utilização resulte alteração significativa da sua estrutura técnica - Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro. As despesas Bens do Domínio Público consistem em bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público - Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, 15 de outubro, e Portaria). Segundo o POCAL nos seus anexos, no ponto 12.3.9, podemos referir que em termos de Natureza jurídica - os bens das autarquias locais que pertencem ao domínio público são constituídos pelos bens que estão afetos ao uso público ou os que qualquer norma jurídica classifique como coisa pública.

Os bens de domínio públicos são um conjunto de bens pertencente a uma pessoa coletiva de direito público de população e território, cujo uso tem de estar afeto a fins de interesse público e que estão sujeitos a um regime jurídico especial (Frade, 2003, p.321, citado por Candimba, 2015, p. 8).

Assim entende-se que Bens do Domínio Público apresentam uma natureza específica de inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis, estando fora do comércio jurídico, sendo inconceptíveis de apropriação individual, mas podendo ser objeto de relações jurídicas administrativas, segundo site CCDRC, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro [consultado em 07/11/2020 - http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1067&Itemid=1]

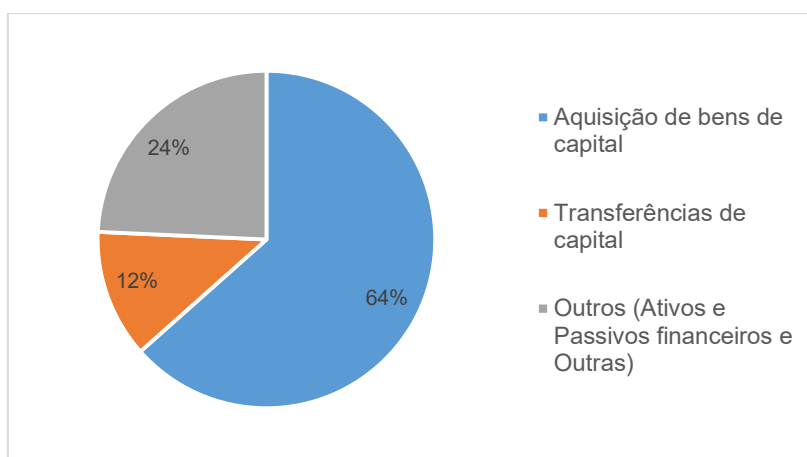


Figura 3: Agrupamentos das despesas de capital 2004 - 2018. Elaboração própria.

Para uma melhor compreensão da estrutura das despesas de capital que foram estudadas neste trabalho, apresenta-se de seguida um resumo na tabela número 6.

Despesas de Capital	
07 – Aquisição de bens de capital:	08 – Transferências de capital:
07.01 – Investimentos:	08.01 – Empresas/Sociedades
07.01.03 – Edifícios	08.(03-06) - Administração Pública
07.01.03.07 - Outros	08.07 – Instituições sem fins lucrativos (Administração Privada)
07.01.04 – Construções Diversas	08.08 – Famílias
07.01.04.01 - Viadutos, arruamentos e obras complementares	08.09 - Resto do mundo
07.01.04.08 – Viação Rural	
07.01.04.13 – Outros	
07.03 – Bens do Domínio Público:	
07.03.02 – Edifícios	
07.03.02.07 – Outros	
07.03.03 – Outras Construções e infra-estruturas	
07.03.03.01 - Viadutos, arruamentos e obras complementares	
07.03.03.08 – Viação Rural	
07.03.03.13 – Outros	

Tabela 6: Classificação económica das despesas de capital. Fonte: DL n.º 26/2002, 14/02

De acordo com os dados disponibilizados pela DGAL, em 2006, o município de Setúbal não dispõe de dados financeiros referentes às contas de gerência. De forma a ser possível analisar os dados dos 278 municípios de Portugal com a devida proporcionalidade nas despesas, os dados em falta foram calculados através da taxa de variação média com base nos valores de despesa dos anos anteriores disponíveis para cada rubrica de despesa dentro dos subagrupamentos: Investimentos, Bens do Domínio Público e agrupamento Transferências. Estes dados foram solicitados diretamente ao município, mas não obtivemos resposta.

Os momentos de escrutínio eleitoral das autarquias locais contemplados neste estudo estão representados na tabela seguinte.

Data das Eleições
1 de outubro de 2017
29 de setembro de 2013
11 de outubro de 2009
9 de outubro de 2005
16 de dezembro de 2001

Tabela 7: Datas das Eleições Autárquicas. Fonte: CNE

Por fim, e ainda nos dados sobre a despesa a analisar, foi efetuada uma média para todos os tipos de despesa de cada subagrupamento, Investimentos e Bens do Domínio Público e do agrupamento, Transferências, para os anos antes das eleições, em que ocorrem as eleições e após as eleições de cada ciclo eleitoral (3 períodos em análise). Estas médias são a base para a aplicação da análise estatística da primeira fase do estudo.

Na segunda fase, debruçamo-nos sobre as ideologias políticas. A amostra é constituída pelas ideologias políticas que resultaram das eleições decorrentes do período em análise e que possuem representantes de diferentes partidos políticos ou movimentos de cidadãos, através da figura de presidente da Câmara Municipal. Às ideologias políticas de 2001 a 2017, juntamos as ideologias que tinham ganho no ciclo eleitoral de 1997 a 2000, com o objetivo de estabelecer uma ligação com os anos de despesa 2000 e 2001.

Ideologias Políticas presentes no período de 2000 a 2018	
PS PPD/PSD NA 1998 PPD/PSD.CDS-PP PCP/PEV PenCe - Grupo de Cidadãos I VS-VHS NAU SIM - Grupo de Cidadãos V GCEPP PNT JUNTOS UPNT MUDA-Grupo de Cidadãos XIV Independente MIAP - INDEPENDENTE AP - Grupo de Cidadãos I PPD/PSD.CDS-PP.PPM MPT PPD/PSD.CDS-PP.MPT-PPM MIETZ VLGC-Grupo de Cidadãos XIII Grupo de Cidadãos I	L-PS IN-OV NC MICRE-Grupo de Cidadãos III B.E. CDS-PP MUB MIETZ - Grupo de Cidadãos II MICRE RM CLIP PS/PCP/PEV/UDP PPD/PSD-PPM PPM MICRE - Grupo de Cidadãos VII RM - Grupo de Cidadãos II CLIP - Grupo de Cidadãos X IOMAF - Grupo de Cidadãos I GPPM - Grupo de Cidadãos I MIETZ - Grupo de Cidadãos I MUB - Grupo de Cidadãos I M.I.A.P. - Grupo de Cidadãos III

Tabela 8: Ideologias Políticas presentes no período de 2000 a 2018. Fonte: Site da CNE e Eleições - Resultados dos Escrutínios Provisórios da Secretaria-Geral

5.2 Descrição do modelo, das variáveis e dos métodos utilizados

Procedeu-se à análise de dados, em ambiente Windows® 10, com recurso ao programa de tratamento estatístico de dados IBM SPSS Statistics 26.

Para comparação dos valores de despesa ao longo do período de estudo, com base nos ciclos eleitorais, o método mais adequado é o método paramétrico para comparação de populações a partir de amostras emparelhadas (ANOVA de medidas repetidas), de acordo com Maroco (2003).

Este método permite “a comparação de duas ou mais médias populacionais a partir de amostras emparelhadas” (Maroco, 2003, p. 200) e consiste no “teste mais potente para a comparação de médias populacionais a partir de amostras emparelhadas” (Maroco, 2003, p. 201). As médias populacionais foram calculadas com os anos anteriores às eleições, com os anos em que ocorrem as eleições e com os anos após as eleições. Uma vez que neste estudo foram feitas medições nos mesmos municípios em momentos diferentes, existe um fator que são os anos. Mas este fator apresenta-se dividido em: ano antes das eleições, ano em que ocorrem as eleições e o ano após eleições, o que significa que temos um fator de 3 níveis. O método paramétrico que se adequa a este caso é o de medidas repetidas a um fator, em que as amostras (despesas) correspondem a cada uma das medições (anos). Assim, as medições repetidas correspondem aos k níveis (diferentes anos) de tratamento em estudo, sendo cada município (sujeito) medido k vezes, e cada amostra emparelhada constituída pelas medições dos 278 municípios.

Para a aplicação de testes paramétricos, estes “exigem que a forma da distribuição amostral seja conhecida (a Normalidade é a mais usada...)” (Maroco, 2003, p. 111). Mas antes da verificação da normalidade é necessário extrair do total dos 278 municípios para cada rubrica de despesa, os municípios que apresentam em pelo menos, um dos períodos (média do ano antes ou média do ano eleitoral ou média do ano seguinte às eleições), valores diferentes de zero, para que possam ser analisados nos testes estatísticos. Os restantes municípios, que nos 3 períodos em análise apresentam valores iguais a zero, serão excluídos do estudo, uma vez que, não contribuem para a verificação do efeito eleitoralista nas despesas, pois não apresentam despesa realizada nos 3 períodos em análise. Depois de se extrair os municípios com valores diferentes de zero em pelo menos um dos três períodos, passaremos para a verificação da normalidade. Ou seja, o teste paramétrico a utilizar (ANOVA de medidas repetidas) exige a verificação da seguinte condição: que a variável dependente possua distribuição normal. Para testar a Normalidade, o teste mais utilizado é o de Kolmogorov-Smirnov, sempre que a dimensão da amostra é maior que 50, quando a amostra é inferior a 50, o teste utilizado é o Shapiro-Wilk, segundo Maroco, (2003). Para todos os testes, as hipóteses são medidas com base no nível de significância que apresenta o seguinte critério:

- $p \geq 0,05$ – não se rejeita H_0 ; e
- $p < 0,05$ – rejeita-se H_0 .

Para esta análise da normalidade são definidas as seguintes hipóteses:

- H_0 : a variável segue uma distribuição normal; e

- H_1 : a variável não segue uma distribuição normal.

O valor de p foi inferior a 0,001 para todas as despesas em estudo, verificamos que o valor de prova é inferior ao valor de significância de 0,05, logo rejeitamos a hipótese H_0 , ou seja, a variável não segue uma distribuição normal. Como não se verifica o pressuposto da normalidade, não podemos utilizar o teste da ANOVA medidas repetidas, ainda que se diga muitas vezes que o método é robusto. Quando os pressupostos falham, neste caso, que falha a normalidade, temos que passar,

obrigatoriamente, para os métodos não-paramétricos⁹⁴, correspondentes a amostras emparelhadas. O teste não-paramétrico para medidas repetidas, mais utilizado no caso de amostras emparelhadas, é o Teste de Friedman⁹⁵ para comparar os valores médios dos anos antes das eleições, dos anos em que ocorrem as eleições e dos anos após as eleições. Este teste permite estudar um único fator, como vimos antes, relativos a três níveis médios intra-grupos (média: ano antes, ano eleitoral e ano após). As hipóteses para este teste de Friedman são:

- H0: todas as medianas são iguais; e

- H1: existe pelo menos um par significativamente diferente.

Nas situações em que se obtém a hipótese H1, significa que existe pelo menos um par significativamente diferente, entre os três momentos avaliados (ano anterior às eleições, ano em que ocorrem as eleições e ano após as eleições). Posto isto, teremos que apurar qual dos pares diferem e para tal é necessário proceder à comparação múltipla entre os pares, através da realização de comparações múltiplas de Dunn-Bonferroni:

Comparação múltipla de pares		
Ano antes das eleições	com	Ano em que ocorrem as eleições
Ano antes das eleições	com	Ano após as eleições
Ano em que ocorrem as eleições	com	Ano após as eleições

Tabela 9: Comparação múltipla de pares. Elaboração própria.

Assim, iremos verificar para cada uma das três comparações as seguintes hipóteses:

- H0: não existem diferenças significativas; e

- H1: há diferenças significativas.

Neste teste temos interesse em testar todos os pares possíveis para se conseguir identificar qual ou quais os pares que diferem significativamente (hipótese H1).

Numa segunda fase iremos proceder à verificação da existência ou não de variações de comportamentos nos ciclos políticos, de acordo com o espectro políticos de direita e de esquerda. O objetivo consiste em observar que comportamento apresentam as vertentes do espectro político em relação à gestão oportunista das despesas. Neste estudo, os valores da despesa dos municípios, referentes à amostra selecionada, foram tratados com base na diferença entre a despesa executada no ano eleitoral e a despesa executada no ano antes das eleições, para os cinco ciclos eleitorais existentes no período em análise. Assim obtivemos valores positivos, negativos e igual a zero. Estes resultados significam que, os valores positivos que se obtêm desta subtração de despesas indicam que no ano eleitoral a realização despesa foi superior em comparação com a despesa do ano antes das eleições, no caso de se obter um valor negativo significa que a despesa

⁹⁴ Maroco (2003, p. 222).

⁹⁵ Maroco (2003, p. 222).

em ano eleitoral foi inferior à despesa do ano antes das eleições. Os valores iguais a zero, significam que não existiu variação na despesa entre os dois anos. Para esta análise iremos utilizar, unicamente, as rubricas das despesas que obtivemos no estudo anterior com evidências de comportamentos oportunistas. Relativamente à forma como iremos catalogar os municípios de direita e de esquerda será realizada com base nos municípios que ao longo do período em análise apresentaram sempre a mesma ideologia política. Desta organização, extraímos uma amostra de 86 municípios dos 278 em estudo. Esta opção de simplificação do estudo dos ciclos políticos teve por base a dificuldade em se conseguir trabalhar os dados da despesa, tendo um panorama de 45 ideologias ou movimentos de cidadãos diferentes ao longo de 6 ciclos eleitorais (estamos a considerar os anos de 2000 e 2001), bem como, obter uma análise mais consistente, uma vez que os municípios da amostra selecionada apresentam uma gestão uniforme de acordo com a mesma ideologia ao longo dos vários ciclos eleitorais. Assim, optamos por utilizar no estudo uma amostra do universo de 278 municípios, assente numa constante ideológica ao longo dos ciclos eleitorais. Os municípios da amostra foram catalogados em municípios de direita e municípios de esquerda, conforme a ideologia apresentada: PS, PPD/PSD e PCP/PEV. Estas ideologias foram segundo Do Espírito Santo (2007), consideradas as grandes forças políticas em termos partidário-ideológico desde o amadurecimento democrático, que surge desde a década de 90. Por fim, aplicou-se aos dados apurados uma análise estatística, através da aplicação de testes paramétricos, o Testes t-Student para amostras independentes. Importa referir que não foi necessário a verificação da normalidade, uma vez que cada grupo apresentava um número de casos igual ou superior a 30, de acordo com Maroco (2003). No Teste t-Student as hipóteses são:

- H0: não existe diferenças significativas; e

- H1: há diferenças significativas.

Através deste teste, não obtivemos evidências da existência de diferenças significativas entre os dois grupos (direita e esquerda). Assim, de forma a conseguirmos analisar os dados, passamos para a análise da média do total de municípios de direita e de esquerda de acordo com as diferentes rubricas de despesa (*Anexos - Tabelas de resultados do Estudo Empírico: tabela número 14*). De forma a sintetizar esta informação foi realizada a média dos vários ciclos eleitorais para cada rubrica de despesa de acordo com a vertente do espectro, direita e esquerda (ver tabela resumo nos *Anexos - Tabelas de resultados do Estudo Empírico: tabela número 15*).

5.3 Apresentação e discussão dos resultados do estudo empírico

Os resultados empíricos para verificação da ocorrência dos ciclos oportunistas nos instrumentos de política orçamental⁹⁶ dos municípios, apresentam-se de seguida, em função dos três diferentes tipos de despesa de capital estudados (Investimentos, Bens do Domínio Público e Transferências).

De acordo com o descrito na secção anterior, o modelo utilizado é igual para os três tipos de despesa de capital. Inclui uma primeira parte destinada à extração dos municípios que apresentam, em pelo

⁹⁶ Segundo Rogoff (1990).

menos um dos três períodos, valores diferentes de zero. Os municípios que apresentam valores de despesa zero nos três períodos não foram estudados, uma vez que não têm relevância nem impacto nos resultados. De seguida passou-se para a verificação da existência ou não de evidências de diferenças significativas entre pelo menos um par (ano antes das eleições com ano em que ocorrem as eleições ou ano antes das eleições com o ano após as eleições ou ano em que ocorrem as eleições com o ano após as eleições), através do Teste de Friedman. No caso de existir evidências significativas entre pelo menos um par, passamos para as comparações múltiplas de Dunn-Bonferroni, com o objetivo de verificar qual dos pares apresenta diferenças significativas, através da verificação e análise das oscilações nas médias da população (*Anexos - Tabelas de resultados do Estudo Empírico: tabela número 16*). Como síntese dos resultados apurados no estudo, apresentamos a seguinte tabela resumo com todos os resultados obtidos nos testes estatísticos.

Rubricas (Despesas de Capital)	Despesas (rubricas)	Número de municípios analisados	Teste de Friedman $p < 0,05$	Comparações múltiplas 2 a 2 Dunn-Bonferroni			
				Ano	$p < 0,05$	Médias	
Investimentos	Edifícios - Outros	278	$p < 0,001$	(n-1) e (n)	$p = 0,448$		
				(n-1) e (n+1)	$p < 0,001$	(n-1) > (n+1)	
				(n) e (n+1)	$p < 0,001$	(n) > (n+1)	
	Viadutos, Arr.	277	$p < 0,001$	$p < 0,001$	(n-1) e (n)	$p < 0,001$	(n) > (n-1)
					(n-1) e (n+1)	$p = 1,000$	
					(n) e (n+1)	$p < 0,001$	(n) > (n+1)
	Viação Rural	257	$p < 0,001$	$p < 0,001$	(n-1) e (n)	$p = 0,001$	(n) > (n-1)
					(n-1) e (n+1)	$p = 1,000$	
					(n) e (n+1)	$p = 0,006$	(n) > (n+1)
	Const.Div.- Outras	278	$p < 0,001$	$p < 0,001$	(n-1) e (n)	$p = 0,001$	(n) > (n-1)
(n-1) e (n+1)					$p < 0,001$	(n-1) > (n+1)	
(n) e (n+1)					$p < 0,001$	(n) > (n+1)	
Bens do Domínio Público	Edifícios - Outros	35	$p = 0,365$	(n-1) e (n)	$p < 0,001$	(n) > (n-1)	
				(n-1) e (n+1)	$p = 1,000$		
				(n) e (n+1)	$p = 0,004$	(n) > (n+1)	
	Viação Rural	113	$p = 0,004$	$p = 0,004$	(n-1) e (n)	$p = 0,005$	(n) > (n-1)
					(n-1) e (n+1)	$p = 1,000$	
					(n) e (n+1)	$p = 0,042$	(n) > (n+1)
	Outras Const. - Outras	130	$p < 0,001$	$p < 0,001$	(n-1) e (n)	$p = 1,000$	
					(n-1) e (n+1)	$p < 0,001$	(n-1) > (n+1)
					(n) e (n+1)	$p < 0,001$	(n) > (n+1)
	Transferências	Empresas	186	$p = 0,025$	(n-1) e (n)	$p = 0,829$	
(n-1) e (n+1)					$p = 0,025$	(n-1) > (n+1)	
(n) e (n+1)					$p = 0,360$		
Adm. Pública		275	$p < 0,001$	$p < 0,001$	(n-1) e (n)	$p < 0,001$	(n) > (n-1)
					(n-1) e (n+1)	$p < 0,001$	(n-1) > (n+1)
					(n) e (n+1)	$p < 0,001$	(n) > (n+1)
Adm. Privada		275	$p < 0,001$	$p < 0,001$	(n-1) e (n)	$p < 0,001$	(n) > (n-1)
					(n-1) e (n+1)	$p = 1,000$	
					(n) e (n+1)	$p < 0,001$	(n) > (n+1)
Famílias		156	$p = 0,036$	$p = 0,062$	(n-1) e (n)	$p = 0,062$	
	(n-1) e (n+1)				$p = 1,000$		
	(n) e (n+1)				$p = 0,017$	(n) > (n+1)	
Resto do Mundo	34	$p = 0,634$					

Tabela 10: Síntese dos resultados da análise estatística - despesa de capital. Elaboração própria. Legenda: (n-1) ano antes das eleições, (n) ano eleitoral e (n+1) ano após as eleições.

O objetivo do estudo realizado consiste em perceber se os ciclos eleitorais autárquicos apresentam algum tipo de efeito na realização de determinadas despesas de capital.

Com base nos resultados obtidos verificamos que as despesas *Edifícios-Outros; Viadutos, arruamentos e obras complementares; Viação rural; e Outras Construções Diversas-Outros* do subagrupamento Investimentos, entre o ano antes das eleições, o ano em que se realizam as eleições e o ano após as eleições, apontam para a existência de ciclos oportunistas em três rubricas do subagrupamento (*Viadutos, arruamentos e obras complementares; Viação rural; e Construções Diversas-Outros*), ou seja, a despesa no ano em que ocorrem as eleições apresenta-se sempre superior em relação à despesa do ano anterior às eleições. A exceção neste subagrupamento recai

sobre a rubrica *Edifícios-Outros*, para a qual não existem diferenças significativas entre o ano antes e o ano em que ocorrem as eleições. Mas, por outro lado, a despesa no ano após as eleições comparada com a despesa no ano eleitoral é sempre inferior em todas as rubricas (incluindo *Edifícios-Outros*), o que demonstra que após as eleições as despesas diminuem. Esta tendência vem dar ênfase aos comportamentos oportunistas nos anos em que ocorrem as eleições. Ainda nestas rubricas de despesa, verificamos que o número de municípios extraídos para o estudo é elevado, ou seja, é superior a 257 (ver tabela anterior). O que demonstra que no total dos 278 municípios de Portugal Continental, a maioria destes municípios efetuou despesa em pelo menos um dos três períodos em análise.

Nos resultados obtidos para as despesas do subagrupamento Bens do Domínio Público relativos às rubricas *Edifícios-Outros; Viadutos, arruamentos e obras complementares; Viação rural; e Outras Construções-Outros*, entre o ano antes das eleições, o ano em que se realizam as eleições e o ano após as eleições, demonstraram que existem diferenças significativas nas rubricas analisadas, exceto para a rubrica *Edifícios-Outros* que não apresenta diferenças significativas, ou seja, nesta rubrica não existem evidências de que pelo menos um par seja significativamente diferente. Assim, avançamos com a análise das restantes rubricas. Na comparação do ano antes das eleições com o ano em que ocorrem as eleições, só se verificou a existência de diferenças significativas nas rubricas *Viadutos, arruamentos e obras complementares e Viação Rural*, ficando de fora a rubrica *Outras Construções-Outros*. Por outro lado, a despesa nos anos após as eleições comparada com a despesa nos anos eleitorais é sempre inferior em todas as rubricas em análise (*Viadutos, arruamentos e obras complementares - Viação rural e - Outras Construções-Outros*), o que demonstra que após as eleições as despesas reduzem, o que poderá explicar uma atitude que vem dar ênfase aos comportamentos oportunistas para estas despesas. Verificamos ainda que a realização de despesas com *Edifícios-Outros* só foi efetuada por 35 municípios, um valor bastante baixo comparado com as restantes rubricas que apresentam um número de municípios mais elevado (149, 113 e 130). Assim, neste subagrupamento de Bens do Domínio Público comparado com o subagrupamento anterior (Investimentos), verificamos que o número de municípios extraídos para o estudo é mais baixo, ou seja, em média 106 municípios (ver tabela anterior) do total dos 278 municípios de Portugal Continental. Em síntese, neste subagrupamento das despesas de capital dos municípios, concluímos que os resultados apontam para a existência de ciclos oportunistas nas despesas com *Viadutos, arruamentos e obras complementares e Viação Rural*. Para a rubrica *Outras Construções-Outros* não existe diferenças significativas entre o ano antes e o ano em que ocorrem as eleições.

Os resultados obtidos nas despesas do agrupamento Transferências relativas aos subagrupamentos *Empresas; Administração Pública; Administração Privada; Famílias; e Resto do Mundo*, entre o ano antes das eleições, o ano em que se realizam as eleições e o ano após as eleições, os testes demonstraram que existem evidências de que pelo menos um par é significativamente diferente em várias rubricas, exceto para a rubrica *Resto do Mundo*. Nesta rubrica não existem evidências de que pelo menos um par seja significativas diferente. Assim, avançamos com o estudo nas restantes rubricas. Na verificação das comparações múltiplas entre os pares, os

resultados relativamente à comparação do ano antes das eleições com o ano em que ocorrem as eleições, só mostraram a existência de diferenças significativas nas rubricas *Administração Pública* e *Administração Privada*, ficando de fora as transferências para as *Empresas* e *Famílias*. Ainda se verificou que as transferências nos anos após as eleições comparadas com as transferências nos anos eleitorais são sempre inferiores nas rubricas *Administração Pública*, *Administração Privada* e *Famílias*, o que demonstra que após as eleições os valores transferidos reduziram. O que poderá demonstrar um comportamento que vem dar ênfase aos comportamentos oportunistas para estas despesas. Ainda neste agrupamento de despesa, verificamos que o número de municípios extraídos para o estudo é elevado, ou seja, em média temos 185 municípios (ver tabela anterior). O que demonstra que no total dos 278 municípios de Portugal Continental, uma grande parte destes municípios efetuou despesa em pelo menos um dos três períodos em análise. Podemos verificar que, nesta rubrica das despesas de capital, os resultados apontam para a existência de ciclos oportunistas nas transferências para a *Administração Pública* e para a *Administração Privada*.

De acordo com os resultados obtidos, podemos verificar que existe evidência significativa quanto à ocorrência de ciclos oportunistas nos instrumentos de política orçamental ao nível do poder local em Portugal, mais concretamente ao nível dos municípios. Assim, em anos de eleições autárquicas registam-se maiores despesas em determinadas rubricas de capital, do que no ano anterior às eleições, e nos anos seguintes às eleições estas diminuem. As rubricas de despesa com resultados significativos que apontam para a existência de ciclos oportunistas são: *Viadutos, arruamentos e obras complementares - Viação rural - e - Construções Diversas-Outros* do subagrupamento Investimentos, *Viadutos, arruamentos e obras complementares* e *Viação Rural* do subagrupamento Bens do Domínio Público e transferências para *Administração Pública* e *Administração Privada*, do agrupamento Transferências. Os resultados indicam que estas rubricas são manipuladas pelos autarcas de forma a potenciarem as suas probabilidades de reeleição.

Em síntese, os resultados confirmam, de acordos com os estudos realizados ao nível do poder local em Portugal (Veiga & Veiga (2004, 2005, 2007); Aidt, et al. (2011)) a hipótese de que os ciclos oportunistas se manifestam em maior escala ao nível das despesas de Investimentos, ou seja, no subagrupamento em que os autarcas têm mais margem de manobra e também nas rubricas altamente visíveis para o eleitorado. O que denota, que por parte dos representantes municipais existe a intenção de mostrar a sua competência junto dos cidadãos que vão exercer o direito de voto. Na rubrica Bens do Domínio Público, os ciclos oportunistas existem, mas numa escala mais reduzida em comparação com o subagrupamento de Investimentos, ou seja, a diferença entre estes dois subagrupamentos de despesas consiste, para além da classificação económica que lhes é atribuída, no carácter Administrativo mais flexível nas despesas de Investimentos e os Bens do Domínio público um regime jurídico mais rígido e específico⁹⁷. Poderá ser esta a justificação que leva a que exista mais manipulação eleitoral em torno das despesas de Investimentos. Por fim, no

⁹⁷ ... a existência de bens na titularidade pública, sujeitos a um especial regime de Direito Administrativo, é perfeitamente compatível com a garantia da liberdade de iniciativa económica privada, no quadro de uma economia de mercado. Agora, a amplitude de bens integrados no domínio público sempre dependerá das conceções político-económicas prevalecentes em cada momento... (Miranda, 2018, p. 64)

subagrupamento referente às Transferências das Autarquias Locais para entidades da Administração Pública (*Estado, Serviços e fundos autónomos, Administração Central, Administração Regional, Administração Local e Segurança social*) e para as entidades da Administração Privada (*Instituições sem fins lucrativos*) verifica-se a existência de comportamentos oportunistas nas contribuições do orçamento municipal para a dinamização do tecido social e produtivo local. Mas nesta área não encontramos contributos científicos que permitam definir comportamentos nas despesas de investimento que são realizadas por terceiros e financiadas por transferências de capital por parte dos municípios, ao que chamado investimento indireto. Por outro lado, no subagrupamento Transferências para Empresas, os resultados não apresentam evidências da existência de manipulação das despesas transferidas para as *Sociedades e quase-sociedades não financeiras* (Empresas). Assim, não é possível verificar os resultados empíricos de Baleiras e Santos (2000).

Na segunda fase de estudos, que consistiu em perceber se existem variações de comportamentos nos ciclos políticos de acordo com o espectro político, verificamos, através da figura número 4, que em termos gerais, a gestão de direita é mais expansionista nos anos em que se realizam as eleições, comparativamente com a gestão de esquerda. Mas tanto a direita como a esquerda, durante os ciclos políticos, registaram mais despesa em ano de eleições comparada com a despesa do ano antes das eleições.

Ao nível do tipo de despesas, a despesa de direita comparada com a despesa de esquerda é ligeiramente superior para a maioria das despesas, exceto para as rubricas *Viação Rural* do subagrupamento de Investimentos, para a rubrica *Viadutos, arruamentos e obras complementares* do subagrupamento de Bens do Domínio Público e para a rubrica transferências para a Administração Privada do agrupamento Transferências. Na despesa da rubrica *Viação Rural* a esquerda aumenta as suas despesas em ano de eleição e a direita diminui. Na rubrica *Viadutos, arruamentos e obras complementares*, além de a esquerda e a direita efetuarem mais despesa em ano eleitoral, a direita destaca-se significativamente em comparação com a esquerda. Nas despesas transferências para a Administração Privada a esquerda contraria a tendência de a direita apresentar mais despesa.

Em síntese, verificamos que a partir das rubricas das despesas que no primeiro estudo apresentaram evidências de comportamentos eleitoralistas por parte dos presidentes de câmara, neste segundo estudo concluímos que de acordo com o espectro político de Portugal, a gestão de direita comparada com a gestão de esquerda, aumenta mais as despesas com carácter oportunista nos anos eleitorais. O que significa que os partidos de direita em média são mais oportunistas que os partidos de esquerda.

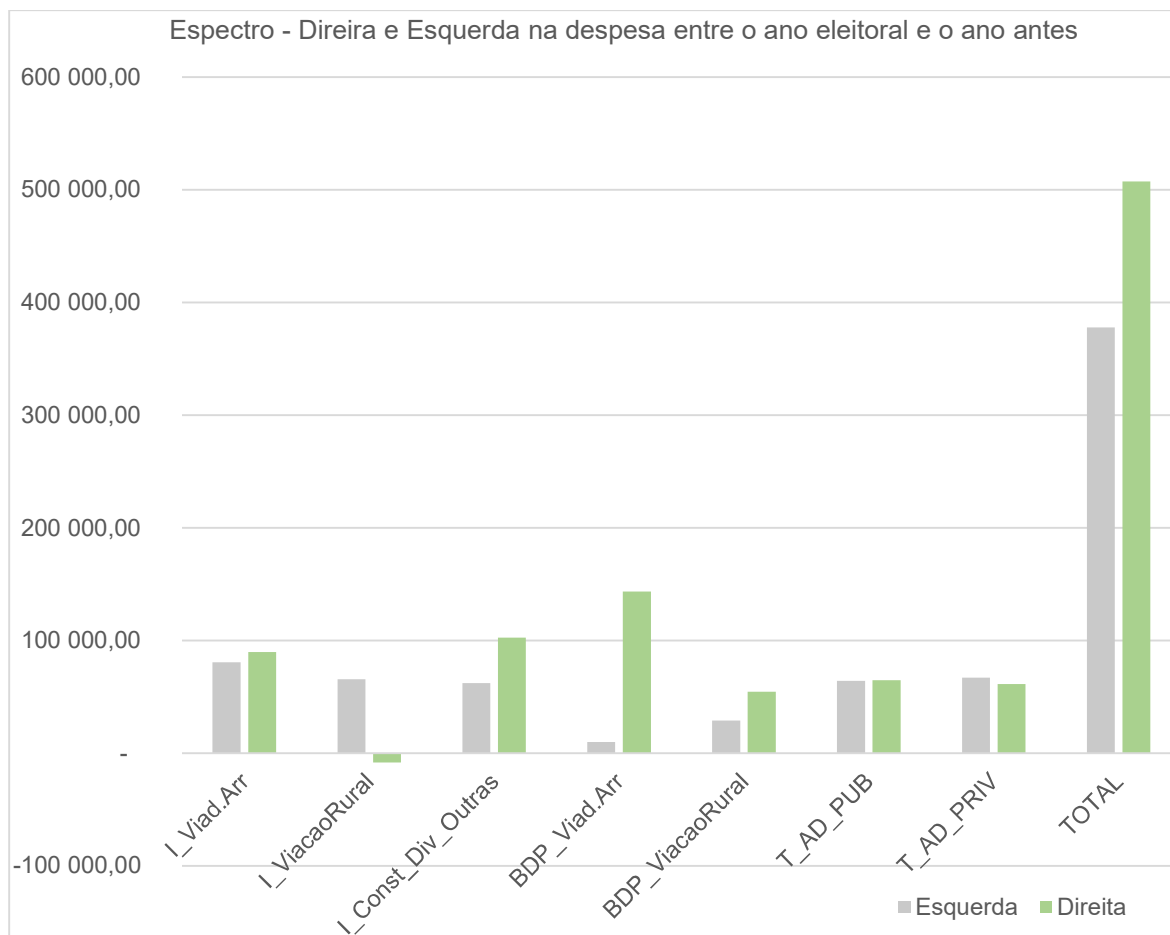


Figura 4:Gráfico que compara as ideologias de direita e de esquerda com base na diferença entre a despesa realizada em ano eleitoral e a despesa realizada em ano antes das eleições. Elaboração própria.

Conclusões, Limitações e Futuras Linhas de Investigação

Estamos, agora, em condições de voltar às questões que colocamos no início do presente trabalho e que reproduzimos aqui novamente: Os ciclos eleitorais autárquicos apresentam algum tipo de efeito na realização de determinadas despesas de capital? E caso exista resposta positiva à primeira questão perceber se, existem variações de comportamentos nos ciclos políticos de acordo com o espectro político?

De acordo com o objetivo que se pretendia investigar neste estudo, os resultados obtidos neste trabalho permitiram verificar que existem evidências estatísticas que, nos anos em que se realizam as eleições autárquicas, os Presidentes de Câmara Municipal apresentam comportamentos eleitoralistas, aumentando a despesa com carácter visível para o eleitorado, *Viadutos, arruamentos e obras complementares, Viação rural e Construções diversas – Outros*, com o intuito de mostrar obra feita. Assim, em consonância com os ciclos oportunistas racionais de Rogoff (1990), através do seu interesse em investigar o poder local e com base na manipulação dos instrumentos de política orçamental, os autarcas portugueses gerem as despesas públicas de forma a revelarem

maior competência antes das eleições. Ainda, no seguimento dos estudos já realizados pelos autores Beiras e Costa, 2002; Beiras e Costa, 2004; Veiga e Veiga, 2004; Veiga e Veiga, 2005; Veiga e Veiga, 2007 para períodos anteriores, constatamos que os comportamentos oportunistas continuam a se refletir na despesa Municipal de Portugal Continental.

Relativamente aos ciclos políticos, os resultados dos efeitos ideológicos nas despesas que evidenciaram gestão oportunista, sugerem que tanto os partidos de direita como os de esquerda apresentam comportamentos eleitoralistas, mas os partidos de esquerda efetuam níveis de despesa inferiores comparativamente com os partidos de direita, conforme também encontramos referências na revisão da literatura, através dos estudos de Coelho (2004) e Veiga e Veiga (2004).

Neste sentido, verifica-se que esta gestão eleitoralista, tanto ao nível da direita como ao nível da esquerda, por parte do poder local, pode levar à existência de uma ineficiência na distribuição dos recursos públicos que são colocados à disposição do município, gerando possíveis perdas de eficiência e do bem-estar da população, colocando em causa os princípios estabelecidos na lei, tais como, princípios de equilíbrio, de estabilidade orçamental e da equidade intergeracional. Também importa evidenciar que de acordo com as leis que se encontram estabelecidas para o poder local, estas ainda permitem, de certa forma, abertura para a existência do poder discricionário por parte dos autarcas, relativamente à sua capacidade em gerar ciclos oportunistas com base na realização da despesa pública. Assim, a imposição de leis mais estritas, que permitam uma maior moderação do poder discricionário que ainda se faz sentir no poder local, pode ser uma das possibilidades para o controlo dos ciclos oportunistas nas despesas. Esta necessidade de reformulação das leis, de forma a que haja um controlo mais rigoroso, pode ter em conta:

A experiência de países com estruturas económicas e sistemas políticos muito diferentes - podemos citar, entre outros, os casos da Holanda, Suécia, Finlândia, Canadá, Chile ou Nova Zelândia - revela que a definição de regras e procedimentos orçamentais adequados pode contrariar a tendência para endividamento excessivo e contribuir de forma importante para uma disciplina financeira duradoura. Costa (2011, p. 5)

Outra questão que se levanta é que a gestão eleitoralista nas finanças locais pode colocar em causa o défice público, que ao longo dos anos tem sido alvo de preocupação e controlo por parte de entidades externas. Começamos pela entrada de Portugal na Zona Euro, definida pela união monetária, onde Portugal adotou o euro como moeda e que tal acontecimento pressupôs a existência de uma harmonização orçamental dos países membros, face a objetivos comuns de política económica. Mais tarde surge a reforma do PEC que vem introduzir novos limites para o défice e a dívida nas finanças públicas, em 2008/2009 Portugal acaba por ser assolado pela crise financeira internacional, que o leva ao pedido de ajuda e assim surge o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que assenta em três pilares fundamentais para a Administração Pública, a consolidação orçamental, a estabilidade do sistema financeiro e a transformação estrutural da economia portuguesa. Todos estes momentos de reforma têm como objetivo garantir a estabilidade da União Económica e Monetária, e para tal é necessário um quadro robusto para evitar, na medida do possível, a insustentabilidade das finanças públicas.

Contudo, o défice gerado em cada município, de uma forma transversal à Administração Local, pode levar ao desequilíbrio das finanças locais, que por sua vez, podem gerar impacto nas contas públicas nacionais, pondo em causa a imagem de Portugal perante a União Europeia.

Durante a elaboração desta dissertação foram sentidas algumas limitações relativamente à obtenção de literatura relacionada com estudos sobre o tema, ao nível da Administração Local em Portugal.

Também foram encontradas limitações relativamente aos dados recolhidos que não apresentam uma discriminação suficiente e específica, que permitam perceber quais os tipos de despesa realizada. No estudo efetuado às despesas do agrupamento Transferências não nos foi possível concluir o detalhe dos gastos que foram efetuados com estas verbas transferidas tanto para a Administração Pública como Administração Privada.

Outra das limitações que decorreu durante o trabalho, foi a falta de resposta por parte da Câmara Municipal de Setúbal, na disponibilização dos dados financeiros relativos ao ano de 2006. De forma a prosseguir o estudo, estes dados foram calculados através da taxa de variação média com base nos valores de despesa dos anos anteriores disponíveis para cada rubrica de despesa.

Ao nível de sugestões para pesquisas futuras seria interessante perceber qual o impacto que as medidas restritivas, originadas através das várias reformas da Lei das Finanças Locais, tiveram no nível de endividamento municipal. Com o intuito de perceber se a aplicação de medidas mais apertadas à gestão das finanças locais diminui a execução orçamental discricionária com base em comportamentos eleitoralistas. Este seria um contributo interessante para a literatura relacionada com este tema.

Outro contributo importante e tendo em conta que o endividamento pode ser influenciado por diversos fatores, tais como económicos, políticos e institucionais, seria pertinente estudar como é que estes fatores influenciam o endividamento municipal português.

Ainda neste sentido, outra sugestão de investigação futura, passará pela realização de estudos com base em modelos partidários, uma vez que os dados analisados indicam tendências oportunistas no espectro político.

Ainda sobre este trabalho, e de um modo geral, no decorrer das pesquisas feitas durante a elaboração deste trabalho, a informação disponibilizada sobre as finanças locais ao longo de vários períodos, que passa por ser um importante fator para os cidadãos na sua tomada de decisão aquando dos atos eleitorais, não apresenta um carácter interpretativo, intuitivo e de fácil análise evolutiva, conforme referido anteriormente por Lourenço, et al. (2011 e 2012) e Vilela et al. (2017), o que desmobiliza o interesse público pela sua procura e compreensão. Simplesmente, consiste numa divulgação e disponibilização de dados, exigindo, por parte dos cidadãos, uma interpretação e conhecimento técnico para que possam efetuar uma análise adequada e correta dos dados. É importante ter consciência desta necessidade de informação atualizada e desconstruída do elemento técnico para com os cidadãos, permitindo a estes, a possibilidade de conseguir fazer uma monitorização da evolução dos resultados da Administração Local, independentemente do seu nível

de formação ou área de formação. O objetivo do princípio da transferência e publicidade não passa só pela disponibilização de dados, mas sim da informação apropriada que permita a qualquer cidadão efetuar os seus próprios julgamentos e avaliações, aprimorando o escrutínio público.

Por fim, uma outra constatação que se destaca deste trabalho é que existe uma tendência, por parte dos municípios, em efetuar despesa com *Viadutos, arruamentos e obras complementares, Viação rural e Construções diversas – Outros*, ou seja, existe uma predisposição para a realização de despesas de carácter visível. Assim, este trabalho constitui um contributo pertinente para uma reflexão sobre os planos estratégicos a desenvolver com base noutras necessidades que não passem só pelo desenvolvimento de vias de comunicação dos municípios, mas sim pela dinamização de políticas diversas, nomeadamente, destinadas a atrair os mais jovens, com vantagens económicas e sociais, de forma a que estes procurem o interior como alternativa às grandes cidades. Embora de menor visibilidade no curto prazo, este tipo de políticas contribuiria para fomentar o desenvolvimento das regiões do interior e para a construção de um país mais justo e equilibrado.

Referências Bibliográficas

Aidt, T. S., Veiga, F. J., & Veiga, L. G. (2011). Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model. *Public choice*, 148(1-2), 21-44. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9644-3>

Alesina, A. (1987). Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *The Quarterly journal of economics*, 102(3), 651-678. <https://doi.org/10.2307/1884222>

Alves, F. L. A. (2007). A igualdade como parâmetro essencial de controlo nas eleições autárquicas. *Revista de assuntos eleitorais*, 11. <https://url.gratis/wh9ye>

Antunes, R. J. D. S. (2008). *Identificação partidária e comportamento eleitoral: factores estruturais, atitudes e mudanças no sentido de voto* [Tese de Doutoramento da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra]. Repositório científico da UC. <https://eg.uc.pt/handle/10316/12275>

Arzileiro, A. C. (2017). O risco de corrupção e a prevenção na contratação pública em Portugal, uma questão cultural intra e intergeracional. In N. C. Rodrigues (Coord.), *Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública*, (pp. 143-164). Edição Universidade de Lisboa e Instituto Europeu -

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
https://www.ideff.pt/xms/files/uploads/eBook_ContratacaoPublica_IE_UL.pdf

Balaguer-Coll, M. T., & Brun-Martos, M. I. (2013). El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales. *Revista de Contabilidad*, 16(1), 74-80.
[https://doi.org/10.1016/S1138-4891\(13\)70008-6](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(13)70008-6)

Baleiras, R. N., & Costa, J. D. S. (2004). To be or not to be in office again: an empirical test of a local political business cycle rationale. *European Journal of Political Economy*, 20(3), 655-671.
<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2003.07.002>

Baleiras, R. N., & Costa, J. D. S. (2002). To Be or Not To Be in Office Again, That is the Question Political Business Cycles with Local Governments. *European Journal of Political Economy*.
<https://url.gratis/Lcztl>

Baleiras, R. N., Dias, R. & Almeida, M. (2018). *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Lisboa, Editor Conselho das Finanças Públicas.
https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-2018-livro-financas-locais.pdf

Baleiras, R.N. e Santos, V. (2000). Behavioral and institutional determinants of political business cycles. *Public Choice*, 104: 121-147. <https://doi.org/10.1023/A:1005117901380>

Basílio, E. C. G. D. C. (2018). *Os determinantes do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses* [Dissertação de Mestrado - Instituto Politécnico de Bragança]. Biblioteca Digital do IPB.
<http://hdl.handle.net/10198/18504>

Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais. Inovação e governação nas autarquias*. Editor SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
http://www.spi.pt/documents/books/inovacao_autarquia/docs/Manual_I.pdf

Blais, A., & Nadeau, R. (1992). The electoral budget cycle. *Public choice*, 74(4), 389-403.
<https://doi.org/10.1007/BF00137686>

Bohn, F., & Veiga, F. J. (2019). Elections, recession expectations and excessive debt: an unholy trinity. *Public Choice*, 180(3-4), 429-449. <https://doi.org/10.1007/s11127-019-00647-x>

Brusca, I., Labrador, M., & Montesinos, V. (2015). Influencia de las elecciones en la gestión de los gobiernos locales: Análisis empírico en la región española de Valencia. *Gestión y política pública*, 24(2), 459-489. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000200005

Candimba, B. E. E. (2015). *Os Bens do Domínio Público e os Municípios do Distrito de Setúbal: Estudo de Caso* [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Setúbal - Escola Superior de Ciências Empresariais] Repositório Comum. <http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/9751>

Carvalho, J. B. D. C., Gomes, P. S., & José Fernandes, M. (2012). The main determinants of the use of the cost accounting system in Portuguese local government. *Financial Accountability & Management*, 28(3), 306-334. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2012.00547.x>

- Carvalho, M. F. D. (2011). *Gestão Pública: Um novo paradigma para a governação da Administração Local em Portugal* [Artigo em ata de conferência]. 8º Congresso Nacional de Administração Pública, Carcavelos. <http://hdl.handle.net/10782/577>
- Carvalho, M. F. D. (2010). *A governação local no Algarve no contexto de financiamento e responsabilidades* [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro]. REPAP – Repositório de Administração Pública. <http://hdl.handle.net/10782/421>
- Chortareas, G., Logothetis, V., & Papandreou, A. A. (2016). Political budget cycles and reelection prospects in Greece's municipalities. *European Journal of Political Economy*, 43, 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.02.001>
- Costa, C. S. (2011). *Financiamento do Estado: que regras e que instrumentos normativos?* Intervenção do Governador do Banco de Portugal Carlos da Silva Costa no Colóquio Comemorativo dos 35 Anos da Constituição, Banco de Portugal – Eurosistema, Lisboa, 27 de abril de 2011. <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/intervpub20110427.pdf>
- Da Cunha, J. C., & Silva, P. (2002). Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal. *Boletim, económico, Banco de Portugal, March*, 47-56. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab200201_p.pdf
- Da Silva, E. G. (2017). Barreiras à entrada no mercado político: as eleições autárquicas portuguesas. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 12. <http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2494>
- De Sousa, M. R. (1983). *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Livraria Cruz. Braga 1983.
- Dias, A. C. D. G. (2015). *Governação autárquica* [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra]. Repositório científico da UC. <http://hdl.handle.net/10316/37163>
- Drazen, A., & Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of development economics*, 92(1), 39-52. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.01.001>
- Do Espírito Santo, P. (2007). As eleições autárquicas e regionais em Portugal. *Revista de assuntos eleitorais*, 11. <https://url.gratis/wh9ye>
- Dubois, E. (2016). Political business cycles 40 years after Nordhaus. *Public Choice*, 166(1-2), 235-259. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0313-z>
- Fernandes, M. J. (2007). Contribuição da informação contabilística para a tomada de decisão na administração pública autárquica. *Tékhnē-Revista de Estudos Politécnicos*, (8), 67-96. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112007000200004
- Fialho, A. J. (2013). Processo Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais. *Edição Revista, Aumentada e Atualizada, Barreiro*, 2013. <https://url.gratis/EC9M6>

- Fialho, T. M. M. (1999). Ciclos políticos: uma resenha. *Revista de Economia Política*, 19(2), 131-149. <https://rep.org.br/rep/index.php/journal/article/view/1060>
- Fiirst, C., dos Santos, A. C., Junior, M. M. R., & da Silva Zonatto, V. C. (2019). Características políticas e desempenho financeiro público sob a luz da teoria dos ciclos políticos. *Contextus: Revista Contemporânea de economia e gestão*, 17(1), 127-144. <https://doi.org/10.19094/contextus.v17i1.33608>
- Freire, A. (2007). Resposta à recensão de Joaquim Aguiar «O discurso do eleitorado». *Análise Social*, (182), 325-330. <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n182/n182a18.pdf>
- Freire, A. (2001). *Modelos do comportamento eleitoral: uma breve introdução crítica*. Celta Editora.
- Galli, E., & Rossi, S. P. (2002). Political budget cycles: the case of the Western German Länder. *Public choice*, 110(3-4), 283-303. <https://doi.org/10.1023/A:1013089504557>
- Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 109, 459-463. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.490>
- Klein, F. A., & Sakurai, S. N. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, 37, 21-36. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.10.008>
- Klomp, J., & De Haan, J. (2011). Do political budget cycles really exist? *Applied Economics*, 45(3), 329-341. <https://doi.org/10.1080/00036846.2011.599787>
- Lobo, F. H. D. P. (2013). *A descentralização orçamental e o endividamento público subnacional: uma aplicação aos municípios portugueses* [Tese de Doutoramento, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra]. Repositório científico da UC. <http://hdl.handle.net/10316/22581>
- Lobo, F. C., & Ramos, P. (2011). O enquadramento legal do endividamento Municipal em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 3.º Quadrimestre, 28. <https://url.gratis/aAO6j>
- Lourenço, R. P., Jorge, S., & Sá, P. M. (2012). Transparência nas Câmaras Municipais Portuguesas: informação divulgada nos sítios da Região Centro. *Revista de Administração Local*. <http://hdl.handle.net/1822/23347>
- Lourenço, R. P., Jorge, S., Sá, P., & Rolas, H. (2011). *Transparência financeira das Autarquias Locais: informação disponibilizada nos sítios web* (Relatório de Investigação, Nº 4). Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores de Coimbra. <http://hdl.handle.net/1822/23346>
- Marques, I. D. P. F. (2016). *Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso: implicações nas autarquias locais* [Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/17599>
- Marques, R., Gomes, P. & Fernandes, M. J., (2017, outubro 12-13). *O Impacto da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso no desempenho financeiro dos municípios de grande dimensão da região norte de Portugal* [Artigo em ata de conferência]. XVI CICA – XVI Congresso

Internacional de Contabilidade e Auditoria, Universidade de Aveiro.
<https://www.occ.pt/pt/dtrab/trabalhos/listacc/trabalhoscc.php>

Martins, R. C. D. A. (2010). *Análise económica do comportamento eleitoral em Portugal* [Tese de Doutoramento da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra]. Repositório científico da UC. <http://hdl.handle.net/10316/13820>

Miguéis, J., Luís, C., Almeida, J., Branco, A., Lucas, A., & Rodrigues, I. (2014). *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais*. Edição revista e atualizada, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S. A., Lisboa. ISBN: 978-972-27-2312-1.

Miranda, J. (2018). A valorização de bens do domínio público à luz do regime jurídico do património imobiliário público. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 5(1), 60-74.
<http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v5n1/v5n1a04.pdf>

Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B., (1980). *Finanças públicas: teoria e prática*, Editora Campus, ISBN: 85-7001-045-1, P.181.

Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2), 169-190. <https://www.jstor.org/stable/2296528>

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120-1149.
<https://www.jstor.org/stable/2564874>

Pettersson, P. (1999). An empirical investigation of the strategic use of debt. *Working Paper (No. 1999: 4)*. <https://www.econstor.eu/handle/10419/82835>

Ribeiro, A. E. F. (2018) *Lei das Finanças Locais 2019 - Comentada e Anotada*. Edições Sílabo, Lda., ISBN: 978-972-618-974-9.

Rocha, J. F. (2011). Finanças públicas restritivas: o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais. *Revista Direito Regional e Local da Universidade do Minho. Centro de Estudo Jurídicos do Minho (CEJUR)*. <http://hdl.handle.net/1822/40005>

Rocha, J. F., & Silva, P. C. (2017). Municípios em Portugal. In A. C. Oliveira & R. Hermany (Coord.), *Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*, Confederação Nacional de Municípios – CNM, (pp. 171-211).
<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3046>

Rogoff, K. S. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1) 21-36. <https://www.jstor.org/stable/2006731>

Rogoff, K. S. (1987). Equilibrium political budget cycles. *National Bureau of Economic Research*, (2428). <https://www.nber.org/papers/w2428.pdf>

Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *The review of economic studies*, 55(1), 1-16. <http://www.jstor.org/stable/2297526>

Rosenberg, J. (1992). Rationality and the political business cycle: The case of local government. *Public choice*, 73(1), 71-81. <https://doi.org/10.1007/BF00142917>

- Santos, M. C. (2017). Correção de desequilíbrios financeiros municipais. In C. A. Gomes, A. F. Neves, & R. Saraiva, (Coord.), *Finanças Públicas Locais e Good Governance* (pp. 137-161). Edição Instituto de Ciências Jurídico-Políticas - Centro de Investigação de Direito Público. <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/14343/view>
- Setiawan, D., & Rizkiah, F. (2017). Political budget cycles in municipalities: evidence from Indonesia. *International Journal of Business and Society*, 18(3), 533-546. <http://www.ijbs.unimas.my/images/repository/pdf/Vol18-no3-paper9.pdf>
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of public economics*, 90(8-9), 1367-1389. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>
- Sousa, N. A. (2017). A autonomia do poder local. 40 anos de democracia local. *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona do Porto*, 1(9), 61-77. <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/5960>
- Teixeira, M. E. O., Rocha, R. M. S. M., & Miranda, N. M. (2015). As várias Leis de Finanças das Autarquias Locais. *Revista Jurídica Portucalense/Portucalense Law Journal*, (17), 119-157. <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/6761>
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public choice*, 131(1-2), 45-64. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9104-2>
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2005). Eleitoralismo nos municípios portugueses. *Análise social*, (177), 865-889. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218711866D2nNL1ez9Ks33IQ3.pdf>
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2004). *Ciclos político-económicos nos municípios portugueses*. 2.^a Conferência do Banco de Portugal [Artigo em ata de conferência]. Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu, Conferência do Banco de Portugal, Lisboa. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/03_ifveiga.pdf
- Vilela, N. B., Gomes, J. C., & Morais, P. (2017). Government Transparency: Reality or Mirage? *Lex Localis*, 15(3), 725-736. [https://doi.org/10.4335/15.3.725-736\(2017\)](https://doi.org/10.4335/15.3.725-736(2017))

Legislação

- Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro: Estabelece o regime de execução orçamental duodecimal. Diário da República n.º 254/2015, Série I de 2015-12-30. Finanças. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/253/2015/12/30/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro: Sistema de Normalização Contabilística (SNC). Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11. Ministério das Finanças. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/192/2015/09/11/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro: Código do Procedimento Administrativo. Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/4/2015/p/cons/20201116/pt/html>

Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho: Diário da República n.º 117/2012, Série I de 2012-06-19. Presidência do Conselho de Ministros. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/120/2012/06/19/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março: Densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do FRM, previstos na Lei das Finanças Locais. Diário da República n.º 48/2008, Série I de 2008-03-07. Presidência do Conselho de Ministros. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/38/2008/03/07/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro: Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central. Diário da República n.º 38/2002, Série I-A de 2002-02-14. Ministério das Finanças. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/26/2002/02/14/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho: Regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços. Diário da República n.º 132/1999, Série I-A de 1999-06-08. Ministério das Finanças. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/197/1999/p/cons/20180515/pt/html>

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro: Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL). Diário da República n.º 44/1999, 1º Suplemento, Série I-A de 1999-02-22. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/54-a/1999/02/22/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro: Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Diário da República n.º 203/1997, Série I-A de 1997-09-03. Ministério das Finanças. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/232/1997/09/03/p/dre/pt/html>

Decreto de 10/04 de 1976: Decreto de aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10. <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro: Lei de Enquadramento Orçamental. Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/151/2015/09/11/p/dre/pt/html>

Lei n.º 22/2015, de 17 de março: Regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas. Diário da República n.º 53/2015, Série I de 2015-03-17. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/22/2015/03/17/p/dre/pt/html>

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto: Lei do regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal. Diário da República n.º 162/2014, Série I de 2014-08-25. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/53/2014/p/cons/20200331/pt/html>

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro: Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/75/2013/09/12/p/dre/pt/html>

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro: Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Diário da República n.º 169/2013, Série I de 2013-09-03. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/73/2013/09/03/p/dre/pt/html>

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro: Reorganização administrativa do território das freguesias. Diário da República n.º 19/2013, 1º Suplemento, Série I de 2013-01-28. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/11-a/2013/p/cons/20130328/pt/html>

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro: Orçamento do Estado para 2013. Diário da República n.º 252/2012, 1º Suplemento, Série I de 2012-12-31. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/66-b/2012/12/31/p/dre/pt/html>

Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto: Cria o Programa de Apoio à Economia Local. Diário da República n.º 166/2012, Série I de 2012-08-28. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/43/2012/p/cons/20171229/pt/html>

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio: Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Diário da República n.º 105/2012, Série I de 2012-05-30. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/22/2012/p/cons/20120530/pt/html>

Lei n.º 64-B/2011 de 31 de dezembro: Orçamento do Estado para 2012. Diário da República n.º 250/2011, 1º Suplemento, Série I de 2011-12-30. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/64-b/2011/12/30/p/dre/pt/html>

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro: Orçamento do Estado para 2011. Diário da República n.º 253/2010, 1º Suplemento, Série I de 2010-12-31. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/55-a/2010/12/31/p/dre/pt/html>

Lei n.º 48/2010, de 24 de agosto: Lei de Enquadramento Orçamental. Diário da República n.º 203/2010, Série I de 2010-10-19. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/48/2010/10/19/p/dre/pt/html>

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro: Lei das Finanças Locais. Diário da República n.º 10/2007, Série I de 2007-01-15. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/2/2007/01/15/p/dre/pt/html>

Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto: Estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares. Diário da República n.º 165/2005, Série I-A de 2005-08-29. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/47/2005/08/29/p/dre/pt/html>

Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto: Estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. Diário da República n.º 165/2005, Série I-A de 2005-08-29. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/46/2005/p/cons/20050829/pt/html>

Lei Constitucional n.º 1/2005: Constituição da República Portuguesa 2005. Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/leiconst/1/2005/08/12/p/dre/pt/html>

Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto: Lei de Enquadramento Orçamental. Diário da República n.º 199/2004, Série I-A de 2004-08-24. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/48/2004/08/24/p/dre/pt/html>

Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto: Lei da estabilidade orçamental. Diário da República n.º 198/2002, Série I-A de 2002-08-28. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/leiorg/2/2002/08/28/p/dre/pt/html>
Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto: Lei de Enquadramento Orçamental. Diário da República n.º 192/2001, Série I-A de 2001-08-20. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/91/2001/08/20/p/dre/pt/html>

Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto: Regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais. Diário da República n.º 188/2001, Série I-A de 2001-08-14. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/leiorg/1/2001/08/14/p/dre/pt/html>

Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto: Aprova o regime jurídico do referendo local. Diário da República n.º 195/2000, Série I-A de 2000-08-24. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/leiorg/4/2000/08/24/p/dre/pt/html>

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro: Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Diário da República n.º 219/1999, Série I-A de 1999-09-18. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/169/1999/09/18/p/dre/pt/html>

Lei n.º 48/99, de 16 de junho: Regime de instalação de novos municípios. Diário da República n.º 138/1999, Série I-A de 1999-06-16. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/48/1999/p/cons/19990616/pt/html>

Lei n.º 26/99, de 3 de maio: Alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo. Diário da República n.º 102/1999, Série I-A de 1999-05-03. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/26/1999/05/03/p/dre/pt/html>

Lei n.º 42/98, de 6 de agosto: Lei das Finanças Locais. Diário da República n.º 180/1998, Série I-A de 1998-08-06. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/42/1998/08/06/p/dre/pt/html>

Lei Constitucional n.º 1/97: Constituição da República Portuguesa 1997. Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/leiconst/1/1997/09/20/p/dre/pt/html>

Lei n.º 6/1991, de 20 de fevereiro: Enquadramento do Orçamento do Estado. Diário da República n.º 42/1991, Série I-A de 1991-02-20. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/lei/6/1991/02/20/p/dre/pt/html>

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro: Finanças Locais. Diário da República n.º 1/1979, Série I de 1979-01-02. Assembleia da República. https://dre.pt/pesquisa/-/search/476532/details/maximized?p_p_auth=5Daa6FfU

Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro: Cria a Comissão Nacional de Eleições. Diário da República n.º 296/1978, Série I de 1978-12-27. Assembleia da República. https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/325307/details/maximized?p_p_auth=tSP9vLyF

Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020: Código dos Contratos Públicos. Diário da República n.º 56/2020, Série I de 2020-03-19. Assembleia da República. <https://data.dre.pt/eli/resolassrep/16/2020/03/19/p/dre>

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro: Carta Europeia de Autonomia Local. Diário da República n.º 245/1990, Série I de 1990-10-2. Assembleia da República. https://dre.pt/pesquisa/-/search/565414/details/normal?p_p_auth=t9Ky9OYD

Outros

Atas da Comissão Nacional de Eleições (Ata n.º 126/XIV de 10 de dezembro de 2013). http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/ata_126_cne_10122013.pdf

Atas da Comissão Nacional de Eleições (Ata n.º 58/XIII de 26 de julho de 2011 da CNE, Ata n.º 7/XIV de 25 de outubro de 2011). http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/atas/xiii/acta_58_cne_26072011.pdf

Comissão Nacional de Eleições - Relatório do Mandato 2000-2003. *Comissão Nacional de Eleições, Lisboa, 2003*. http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/miolo_relatorio_2000_2003.pdf

Dez anos de deliberações da CNE - 1989/1998. *Comissão Nacional de Eleições, Lisboa, 1999*. <http://www.cne.pt/publica%C3%A7%C3%A3o/10-anos-de-deliberacoes-da-cne-1989-1998>

Páginas eletrónicas

Banco de Portugal - <https://www.bportugal.pt>

Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) - <https://www.portalmunicipal.gov.pt/home?locale=pt>

CCDRC, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro - <http://www.ccdrc.pt>

Comissão Europeia - https://ec.europa.eu/info/index_pt

Comissão Nacional de Eleições - <http://www.cne.pt>

Portal de Transparência Municipal (PTM) - <https://www.portalmunicipal.gov.pt/home?locale=pt>

Xpand IT - <https://www.xpand-it.com/pt-pt>

Notícias

Amador, S. (2013). *Finanças, autonomia e competências nas prioridades dos novos dirigentes dos Municípios*. Notícias de Coimbra, 22 de novembro de 2013. [consulta em 29 de janeiro de 2020]

Maduro, M. (2014). *Governo Português lança Portal da Transparência Municipal*. Site Xpand IT, 8 de agosto de 2014. [Consulta a 9 fevereiro 2020].

Seara, F. (2013). *Finanças locais*. Diário de Notícias, 18 de novembro de 2013. [Consulta a 17 janeiro 2020].

Anexos

Referendo

No contexto eleitoral ainda existe uma outra vertente disponível, o Referendo, que consiste num instrumento de democracia direta, pelo qual os cidadãos eleitores são chamados a pronunciar-se, por sufrágio direto e secreto, sobre questões que órgãos do poder político pretendam resolver mediante ato normativo, sobre questões concretas da competência de órgãos das autarquias locais ou da competência das respetivas assembleias legislativas regionais ou do governo regional. A CRP consagra no seu artigo 240.º a realização do referendo de âmbito local. Mas é na Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto (3ª versão -Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11; 2ª versão - Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15/12), que toda esta matéria é regulada. O referendo local só pode ter por objeto questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais, de forma exclusiva ou partilhada com o Estado. A deliberação da sua realização compete à assembleia municipal e é tomada pela maioria de votos dos membros presentes, tendo o presidente, voto de qualidade. Contudo, quem fixa a data de realização do referendo é o presidente do órgão executivo da respetiva autarquia.

Tabelas de resultados do Estudo Empírico

	Investimentos	Locação financeira	Bens do domínio público	Aquisição bens de capital
Anos	07.01	07.02	07.03	07
2000				
2001				
2002				
2003				
2004	1 791 935 476,11	15 597 063,56	315 198 170,68	2 122 730 710,35
2005	1 906 662 262,17	19 495 745,45	376 286 124,49	2 302 444 132,11
2006	1 613 040 233,00	18 597 901,56	355 488 702,67	1 987 126 837,16
2007	1 582 575 048,14	19 212 423,45	375 358 956,89	1 977 146 428,48
2008	1 637 674 099,61	18 469 760,30	437 939 800,00	2 094 083 659,91
2009	1 633 745 314,45	16 927 433,05	415 940 842,48	2 066 613 589,98
2010	1 436 718 006,59	16 457 437,62	329 143 378,54	1 782 318 822,75
2011	1 338 989 578,88	16 756 322,09	314 416 458,59	1 670 162 359,56
2012	1 226 184 455,22	13 217 256,98	316 183 072,51	1 555 584 784,71
2013	1 288 107 580,49	10 249 469,57	304 951 107,44	1 603 308 157,50
2014	913 872 259,69	9 045 632,17	217 408 968,81	1 140 326 860,67
2015	962 622 142,54	8 116 793,56	205 179 593,35	1 175 918 529,45
2016	829 011 729,57	8 658 184,18	215 965 146,75	1 053 635 060,50
2017	1 141 500 398,86	14 896 339,11	317 358 708,59	1 473 755 446,56
2018	1 198 930 470,55	9 305 029,04	274 987 688,98	1 483 223 188,57
TOTAL	20 501 569 055,87	215 002 791,69	4 771 806 720,77	25 488 378 568,26

Municípios de Portugal, incluindo as Regiões Autônomas Açores e Madeira. Valores em euros

Tabela 11: Aquisição de bens de capital nos municípios de Portugal 2004-2018. Fonte: DGAL. Elaboração própria.

Anos	I_Edifícios_Outros	I_Viad._Arr._Ob._Compl.	I_Viação_Rural	I_Construções_Div._Outras	BDP_Edifícios_Outros	BDP_Viad._Arr._Ob._Compl.	BDP_Viação_Rural	BDP_Construções_Div._Outras
2000								
2001								
2002								
2003								
2004	134 699 937,93	258 799 036,32	138 411 361,31	95 645 322,83	7 967 807,19	81 441 800,83	34 821 866,89	88 213 984,40
2005	174 416 753,24	255 650 171,61	125 484 813,65	145 207 597,21	1 053 406,44	98 359 156,30	39 773 597,46	78 961 659,42
2006	131 656 931,30	215 603 429,86	106 334 471,54	90 400 675,25	1 980 895,72	125 495 668,50	39 762 068,42	42 783 473,94
2007	106 478 631,06	225 163 780,17	130 317 153,68	84 818 264,56	1 230 683,27	155 054 923,45	56 827 770,49	32 123 974,25
2008	107 975 977,36	216 835 317,47	103 295 979,42	94 583 044,65	978 608,89	163 970 550,74	61 331 980,20	43 057 289,70
2009	95 908 355,61	224 340 849,56	91 550 303,90	87 422 203,23	1 675 310,59	175 804 014,18	61 192 292,58	25 703 156,42
2010	74 597 494,53	159 459 085,07	67 284 499,33	63 567 753,08	1 057 238,53	133 046 728,47	60 301 871,03	18 382 006,68
2011	90 574 354,94	152 423 434,79	80 963 749,58	82 360 312,95	1 361 693,11	153 610 910,34	51 754 638,27	22 820 144,71
2012	109 732 382,89	149 604 064,21	45 961 843,93	88 549 697,70	463 350,56	131 811 415,54	42 324 769,41	29 034 416,60
2013	90 545 660,98	193 209 511,90	51 417 391,61	105 817 437,35	588 780,12	124 996 143,33	40 634 553,45	25 134 984,37
2014	78 956 704,41	103 863 523,33	35 874 560,12	65 440 611,56	3 101 114,90	81 428 475,74	34 629 202,77	17 625 756,84
2015	91 480 514,23	107 353 405,97	37 750 443,08	80 045 784,92	868 006,99	98 485 023,13	33 316 345,74	16 243 788,54
2016	81 981 066,77	117 306 689,75	27 010 736,17	54 607 318,65	225 271,58	107 396 240,32	35 957 103,10	13 842 626,58
2017	109 853 671,15	165 845 715,24	39 099 509,30	96 389 943,41	614 302,45	161 682 073,13	53 399 435,56	19 223 634,90
2018	141 279 028,80	125 225 389,54	28 890 336,14	73 353 335,56	549 948,39	129 565 836,39	31 975 254,34	590 371,32
TOTAL	1 620 137 465,20	2 670 683 404,79	1 109 647 152,76	1 308 209 302,91	23 716 418,73	1 922 148 960,39	678 002 749,71	473 741 268,67

Municípios de Portugal. Valores em euros

Tabela 12: Percentagem das despesas Viadutos, arruamentos e obras complementares e Viação rural dos subgrupos Investimentos e Bens do Domínio Público nas despesas Aquisição de bens de capital. Fonte: DGAL. Elaboração própria.

Ano	Aquisição de bens de capital	Transferências de capital	Outros (Ativos e Passivos financeiros e Outras)	Despesas de capital
2000				
2001				
2002				
2003				
2004	2 122 730 710,35	439 819 190,93	391 470 589,74	2 954 020 491,02
2005	2 302 444 132,11	431 810 165,68	397 414 759,11	3 131 669 056,90
2006	1 987 126 837,07	353 112 860,17	420 931 078,45	2 761 170 775,69
2007	1 972 751 871,57	381 340 248,20	463 534 174,08	2 817 626 293,85
2008	2 094 083 659,91	427 131 187,20	428 821 401,54	2 950 036 248,65
2009	2 066 613 589,98	438 796 509,69	606 568 067,72	3 111 978 167,39
2010	1 782 318 822,75	377 099 055,16	668 964 524,04	2 828 382 401,95
2011	1 670 162 359,56	335 178 740,52	682 174 709,42	2 687 515 809,50
2012	1 555 584 784,71	284 572 087,38	966 106 249,91	2 806 263 122,00
2013	1 603 308 157,50	280 285 044,53	677 842 983,05	2 561 436 185,08
2014	1 140 326 860,67	221 484 662,37	734 551 896,78	2 096 363 419,82
2015	1 175 918 529,45	204 458 734,15	752 920 486,35	2 133 297 749,95
2016	1 053 635 060,50	247 600 581,55	839 459 365,75	2 140 695 007,80
2017	1 473 755 446,56	286 548 222,06	811 926 832,87	2 572 230 501,49
2018	1 483 223 188,57	231 552 868,29	901 568 823,57	2 616 344 880,43
TOTAL	25 483 984 011,26	4 940 790 157,88	9 744 255 942,38	40 169 030 111,52

Municípios de Portugal, incluindo as Regiões Autônomas Açores e Madeira. Valores em euros

Tabela 13: Agrupamentos das despesas de capital 2004 - 2018. Fonte: DGAL. Elaboração própria.

Teste-T - Estatísticas de grupo

Espectro		N	Média	Erro Desvio	Erro padrão da média
I_Viad.Arr_C1_2001	Esquerda	56	258262,1418	1055128,34461	140997,45588
	Direita	30	405586,5364	767067,09146	140046,64970
I_Viad.Arr_C2_2005	Esquerda	56	-26331,2771	691407,93507	92393,27170
	Direita	30	130179,8547	801203,15611	146279,01392
I_Viad.Arr_C3_2009	Esquerda	56	-4201,5607	488490,46987	65277,28482
	Direita	30	-163276,2320	582715,64021	106388,83358
I_Viad.Arr_C4_2013	Esquerda	56	-25228,5927	547053,06948	73103,04137
	Direita	30	-99302,5500	332830,11874	60766,18795
I_Viad.Arr_C5_2017	Esquerda	56	199673,0779	746917,18292	99811,00696
	Direita	30	174990,1537	289537,34459	52862,04496
I_ViacaoRural_C1_2001	Esquerda	56	445295,2314	804407,02594	107493,41038
	Direita	30	419559,0294	1016364,55955	185561,93197
I_ViacaoRural_C2_2005	Esquerda	56	-53553,3098	354476,89047	47368,96699
	Direita	30	-220159,0760	647261,09380	118173,16722
I_ViacaoRural_C3_2009	Esquerda	56	-58948,5366	418543,46705	55930,22340
	Direita	30	-416327,9627	1182204,77690	215840,07463
I_ViacaoRural_C4_2013	Esquerda	56	-64393,3880	294354,60816	39334,78907
	Direita	30	82579,0757	402498,21276	73485,78350
I_ViacaoRural_C5_2017	Esquerda	56	59388,0982	211136,73539	28214,33306
	Direita	30	93079,6120	255072,11266	46569,58330
I_Const_Div_Outras_C1_2001	Esquerda	56	383264,1904	1199388,20056	160274,99001
	Direita	30	130738,4204	869654,31189	158776,42795
I_Const_Div_Outras_C2_2005	Esquerda	56	-22723,2971	696118,33300	93022,72510
	Direita	30	237279,4217	922497,17117	168424,16996
I_Const_Div_Outras_C3_2009	Esquerda	56	-58227,7973	831357,97840	111094,88289
	Direita	30	54176,7237	502892,42373	91815,17483
I_Const_Div_Outras_C4_2013	Esquerda	56	-28518,7336	579475,59294	77435,68331
	Direita	30	13330,4283	415770,13925	75908,89467
I_Const_Div_Outras_C5_2017	Esquerda	56	36781,5621	238401,71788	31857,76960
	Direita	30	77355,7987	304529,87423	55599,29385
BDP_Viad.Arr_C2_2005	Esquerda	56	107530,0846	622994,99438	83251,20795
	Direita	30	58436,7997	195481,78163	35689,92713
BDP_Viad.Arr_C3_2009	Esquerda	56	-223691,9973	1257385,91111	168025,26008
	Direita	30	255571,2927	848739,69990	154957,95970
BDP_Viad.Arr_C4_2013	Esquerda	56	-23408,8586	856148,19377	114407,61476
	Direita	30	-63927,7620	679962,57517	124143,61356
BDP_Viad.Arr_C5_2017	Esquerda	56	179045,4000	794753,02055	106203,33964
	Direita	30	323172,5067	704406,35911	128606,41751
T_AD_PUB_C2_2005	Esquerda	56	8333,0523	447435,70009	59791,11044
	Direita	30	12092,6823	347249,88380	63398,86482
T_AD_PUB_C3_2009	Esquerda	56	124552,0657	328677,16797	43921,33405
	Direita	30	42812,0370	350214,71813	63940,16703
T_AD_PUB_C4_2013	Esquerda	56	67853,9025	411300,60776	54962,35561
	Direita	30	66971,5760	299512,54599	54683,25923
T_AD_PUB_C5_2017	Esquerda	56	55490,0066	443162,87317	59220,12993
	Direita	30	136763,6437	434033,19846	79243,25784
T_AD_PRIV_C2_2005	Esquerda	56	62368,7220	180675,45521	24143,77327
	Direita	30	57038,0020	109068,54449	19913,10071
T_AD_PRIV_C3_2009	Esquerda	56	91410,0084	284133,00879	37968,87040
	Direita	30	29543,6560	168951,55779	30846,19311
T_AD_PRIV_C4_2013	Esquerda	56	8624,6829	338901,45086	45287,61132
	Direita	30	105232,5490	302971,85500	55314,83976
T_AD_PRIV_C5_2017	Esquerda	56	105876,8813	311829,69907	41669,99632
	Direita	30	52870,1033	332859,79914	60771,60683
BDP_ViacaoRural_C2_2005	Esquerda	56	20419,0368	480013,48698	64144,50033
	Direita	30	21067,7003	95952,94181	17518,53023
BPD_ViacaoRural_C3_2009	Esquerda	56	27791,0580	300785,81939	40194,19582
	Direita	30	73073,1900	339129,68364	61916,32588
BPD_ViacaoRural_C4_2013	Esquerda	56	-11796,1129	304179,04345	40647,63446
	Direita	30	-15416,2517	353576,61812	64553,96318
BPD_ViacaoRural_C5_2017	Esquerda	56	78440,7254	250604,25799	33488,40261
	Direita	30	138718,2790	606761,84725	110779,05026

Valores em euros

Tabela 14: Teste t-Student da diferença entre as despesas do ano eleitoral e as despesas do ano antes para a direita e para a esquerda. Fonte: DGAL. Elaboração própria.

Espectro	I_Viad.Arr	I_ViacaoRural	I_Const_Div_Ou- tras	BDP_Viad.Arr	BDP_ViacaoRural	T_AD_PUB	T_AD_PRIV
Esquerda	80 434,76	65 557,62	62 115,18	9 868,66	28 713,68	64 057,26	67 070,07
Direita	89 635,55	-8 253,86	102 576,16	143 313,21	54 360,73	64 659,98	61 171,08

Valores em euros

Tabela 15: Média dos vários ciclos eleitorais para cada rubrica de despesa de acordo com a vertente do espectro, direita e esquerda. Fonte: DGAL. Elaboração própria.

Rubricas (Despesas de Capital)	Despesas (rubricas)	Número de municípios	Ano	Média	Mediana	Ampl. Interquartil
Investimentos	Edifícios - Outros	278	(n-1)	477 712,15	231 256,92	387 671,46
			(n)	536 871,74	217 784,06	420 320,78
			(n+1)	385 279,78	152 219,61	316 788,44
	Viadutos, Arr.	277	(n-1)	770 066,15	458 879,41	619 728,07
			(n)	902 123,52	511 604,51	815 424,81
			(n+1)	757 806,22	482 278,92	709 045,16
	Viação Rural	257	(n-1)	383 259,49	245 209,19	444 576,38
			(n)	439 508,94	295 481,89	513 390,25
			(n+1)	403 378,98	251 361,80	476 326,45
	Const. Div. - Outras	278	(n-1)	397 828,84	206 512,46	393 655,88
			(n)	533 147,50	204 617,90	451 167,48
			(n+1)	305 703,77	149 461,27	322 540,81
Bens do Domínio Público	Edifícios - Outros	35	(n-1)	68 821,70	12 220,59	48 061,00
			(n)	28 084,28	1 400,00	31 123,51
			(n+1)	47 779,98	4 460,90	19 321,51
	Viadutos, Arr.	149	(n-1)	813 120,82	488 055,43	951 311,00
			(n)	941 009,04	585 357,08	1 042 169,81
			(n+1)	787 813,27	501 961,85	814 209,13
	Viação Rural	113	(n-1)	385 919,74	163 997,32	511 356,20
			(n)	431 415,66	193 722,21	608 272,36
			(n+1)	368 735,39	178 810,65	445 571,89
	Outras Const.- Outras	130	(n-1)	334 900,61	64 270,75	293 271,31
			(n)	286 583,53	57 053,55	216 611,58
			(n+1)	152 656,94	31 979,09	97 450,47
Transferências	Empresas	186	(n-1)	458 179,37	28 290,01	177 726,76
			(n)	353 192,58	28 667,46	127 962,00
			(n+1)	356 175,24	18 139,75	112 856,00
	Adm. Pública	275	(n-1)	573 079,16	224 474,62	472 120,21
			(n)	640 204,14	262 244,38	539 722,00
			(n+1)	488 710,13	202 199,56	452 346,00
	Adm. Privada	275	(n-1)	304 895,66	138 870,46	251 771,05
			(n)	353 990,77	158 234,39	280 174,00
			(n+1)	277 137,31	134 880,29	235 862,00
	Famílias	156	(n-1)	38 389,90	5 312,78	20 863,00
			(n)	41 030,71	5 148,60	21 330,00
			(n+1)	33 972,36	5 279,75	21 581,00
Resto do Mundo	34	(n-1)	23 391,13	0,00	4 281,00	
		(n)	4 844,22	156,25	6 563,00	
		(n+1)	22 210,54	156,25	4 265,00	

(valores em euros)

Tabela 16: Síntese dos resultados da análise estatística - despesa de capital. Elaboração própria. Legenda: (n-1) ano antes das eleições, (n) ano eleitoral e (n+1) ano após as eleições.