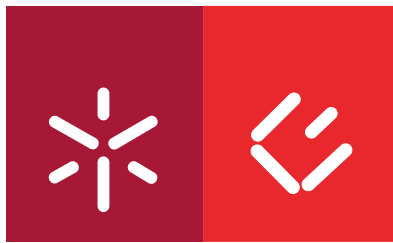


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Fernando Diogo Vilaça Ferreira

Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Fernando Diogo Vilaça Ferreira

Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Economia, Mercados e Políticas Públicas

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor Paulo Reis Mourão
e da
Professora Doutora Linda Gonçalves Veiga

Outubro de 2011

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

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

Agradecimentos

A presente dissertação só foi possível graças à ajuda de forma directa e indirecta das pessoas que me acompanharam nesta longa caminhada. A todas elas expresso a minha sincera gratidão.

Quero expressar o meu particular agradecimento aos que contribuíram para a sua redacção dos quais saliento:

- O Professor Doutor Paulo Reis Mourão, pela sua disponibilidade, prontidão, atenção, paciência e alento, mas sobretudo, pelos conselhos pertinentes e apreciações prudentes enquanto orientador desta dissertação;
- A Professora Doutora Linda Veiga, pelas suas sugestões, críticas e exigência enquanto co-orientador desta dissertação;
- A minha família e amigos, em geral, e aos meus pais e irmãos, em particular, pelo seu amor, apoio, superação e compreensão;
- E, por fim, à Nancy pelo seu apoio, afecto e confiança.

Determinantes do endividamento municipal em Portugal

Resumo

O objectivo desta dissertação consiste em analisar os factores que explicam o índice de endividamento dos Municípios portugueses entre 2003 e 2007.

Em Portugal, os municípios surgiram no pós-25 de Abril de 1974 com atribuições desempenhadas até aí pela Administração Central. No entanto, nem sempre foram acompanhadas por transferências suficientes provocando o recurso ao crédito. Este endividamento municipal tem sido limitado desde a primeira Lei das Finanças Locais até às leis dos Orçamentos do Estado mais recentes.

O endividamento municipal pode gerar oportunidades de investimento local melhorando a alocação de recursos, contudo pode afectar a equidade das gerações futuras na distribuição dos custos dos encargos e no acesso aos benefícios.

Entre as origens do endividamento subnacional também se pode destacar o problema dos recursos comuns, as restrições orçamentárias suaves, os ciclos políticos-orçamentais curtos, a concorrência inter-regional e a falta de incentivo para a boa gestão dos recursos. Para prevenir o endividamento local são utilizados quatro tipos de controlo institucional: disciplina do mercado, restrições administrativas, controlos baseados em regras e acordos de cooperação.

Os resultados empíricos demonstram que o grau de dependência, medido pelo peso das receitas nas transferências totais, afecta negativamente o índice de endividamento. Deste modo, depreende-se que em caso de dificuldades fiscais mais difícil será reagir pelos seus próprios meios.

O peso das despesas de investimento na despesa total tem impacto positivo no grau de endividamento, assumindo-se como uma importante fonte de rigidez.

Ainda se revela claramente a existência de ciclo político-orçamental em que os autarcas na tentativa de assinalar a sua competência provocam um agravamento no nível de endividamento. Deste modo, nos anos posteriores ao acto eleitoral assiste-se a um maior esforço de contenção no endividamento dos municípios para ter maior margem de manobra em anos de eleições. Com as restrições orçamentais actuais, os municípios são desafiados a procurar outras formas de financiamento.

Determinants of municipal debt in Portugal

Abstract

The objective of this dissertation consists of analyzing the main determinants of the indebtedness level of Portuguese municipalities from 2003 to 2007.

In Portugal, municipalities emerged in the post-April 25, 1974 with additional powers hitherto exercised by the central government. However, these powers were not always accompanied by sufficient intergovernmental transfers requiring the use of credit. Municipal indebtedness has been limited since the first Local Finance Law until the latest National Budget laws.

Municipal debt can generate opportunities for local investment by improving resource allocation, but may affect the fairness of the distribution of costs and benefits between current and future generations.

Among the others, the main sources of subnational borrowing are the common pool problem, soft budget constraints, political business cycles, inter-regional competition and the lack of incentive for good management of resources. In order to prevent local borrowing four types of institutional controls can be used: market discipline, administrative restrictions, rules-based controls and cooperative agreements.

Empirical results reveal that the dependency ratio, measured by weight of transfers on total revenues, negatively affects the indebtedness level. Thus, transfers can be a substitute for municipal debt.

The share of investment expenditure in total expenditure has a positive impact on the degree of indebtedness, representing an important source of rigidity.

There is clear evidence of a political budgetary cycle on local governments' indebtedness. In pre-electoral periods, mayors increase the level of indebtedness in order to signal competence, and increase their chances of re-election. In post-electoral periods, they constrain the debt of municipalities to have greater leeway in election years. With the current budgetary constraints, municipalities are induced to look for alternative ways of funding.

Índice Geral

<i>Resumo</i>	v
<i>Abstract</i>	vii
Índice Geral	ix
Índice de Quadros	xi
Glossário	xii
1. Introdução	1
2. Evolução dos Municípios	3
2.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	3
2.2 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	4
3. Endividamento Municipal	19
3.1 FUNDAMENTOS E EFEITOS DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL.....	19
3.2 FONTES DO ENDIVIDAMENTO LOCAL	21
3.3 CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL PELO GOVERNO CENTRAL	23
3.3.1 <i>Abordagens do controlo institucional sobre o endividamento subnacional</i>	23
3.3.2 <i>Estudos sobre a eficácia e impacto das restrições ao endividamento</i>	28
3.3.3 <i>Estratégias no controlo da dívida</i>	31
4. Factores políticos para o endividamento	33
4.1 ILUSÃO DA DÍVIDA	33
4.2 CICLOS POLÍTICO-ECONÓMICOS	34
4.3 INFLUÊNCIA DA FRAGMENTAÇÃO POLÍTICA	36
4.4 CONFLITO ENTRE GERAÇÕES.....	38
5. Trabalhos empíricos sobre as determinantes do endividamento	41
6. Determinantes do endividamento municipal em Portugal	49
6.1 DEFINIÇÃO DA VARIÁVEL DEPENDENTE	49
6.2 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES UTILIZADAS.....	49
6.2 BASE DE DADOS	53
6.3 METODOLOGIA	53

6.4 MODELO ECONOMÉTRICO	54
6.5 RESULTADOS EMPÍRICOS	55
7. Potenciais ajudas no controlo do endividamento	61
7.1 PRINCÍPIOS ORIENTADORES	61
7.2 FONTES ALTERNATIVAS AO ENDIVIDAMENTO	62
7.2.1 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS MUNICIPAIS	62
7.2.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	63
7.2.3 EMISSÃO DE DÍVIDA MUNICIPAL	64
7.3 CONTABILIDADE AUTÁRQUICA	65
7.4 GESTÃO PÚBLICA.....	68
8. Conclusões.....	71
Referências Bibliográficas	73

Índice de Quadros

Quadro 1 - Evolução da Legislação sobre o Endividamento Municipal.....	7
Quadro 2 - Efeitos do endividamento municipal.....	20
Quadro 3 - Estudos que avaliam os indicadores sobre o endividamento municipal	42
Quadro 4 - Variáveis explicativas e relação esperada com o índice de endividamento	49
Quadro 5 - Estatísticas Descritivas.....	53
Quadro 6 - Resultados dos indicadores do Índice de Endividamento Líquido (2003-2007)	56

Glossário

BE – Bloco de Esquerda

CDS/PP – Partido do Centro Democrático e Social/Partido Popular

CEAL – Carta Europeia de Autonomia Local

CEE – Comunidade Económica Europeia

DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FMC – Fundo Municipal Comum

GMM – Método Mínimos Generalizados

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

LFL – Lei das Finanças Locais

MPT – Partido da Terra

NGP – Nova Gestão Pública

NLFL – Nova Lei das Finanças Locais

OE – Orçamento de Estado

OP – Orçamento Participativo

PCP/CDU – Partido Comunista Português/Coligação Democrática Unitária

PIB – Produto Interno Bruto

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

POCP – Plano Oficial da Contabilidade Pública

PPD/PSD – Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata

PPP – Parcerias Público-Privadas

PS – Partido Socialista

SEC-95 – Sistema Europeu de Contas

1. Introdução

O trabalho a seguir apresentado pretende analisar os determinantes do endividamento líquido municipal em Portugal entre 2003 e 2007.

Os motivos que me incentivaram a realizar um relatório sobre o endividamento municipal foram tentar compreender as razões que levaram os Municípios à situação actual e explicar quais as transformações que os Municípios deveriam efectuar para garantir a sustentabilidade das finanças de cada município. Deste modo, este trabalho propõe-se colmatar a escassez de investigação sobre o endividamento local e contribuir para uma maior compreensão do ambiente político e económico dos municípios, tanto a nível teórico como empírico.

Desde a Revolução de Abril de 1974 assistiu-se a uma emergência do poder local, com uma delegação de competências da Administração Central para os Municípios, acompanhada por meios humanos, recursos financeiros e património (Fernandes, 1992). Porém, as transferências da Administração Central e também as receitas próprias não foram suficientes para a prossecução destas atribuições. Portanto, os municípios tiveram necessidade de encontrar outros recursos financeiros como o recurso ao crédito, por vezes para além da sua capacidade de pagamento (Lobo e Ramos, 2009).

Como o endividamento municipal pode constituir uma séria ameaça à capacidade do Governo Central manter a disciplina fiscal e a estabilidade macroeconómica (Lobo e Ramos, 2009), tornou-se visível a necessidade de se implementar limitações mais rígidas para conter o endividamento. Com a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, considerada a Nova Lei das Finanças Locais (NLFL), em consonância com o SEC-95¹, o endividamento subnacional está contido nas contas da dívida total do Estado. É ainda relevante para o caso de um Município em situação de desequilíbrio financeiro que antes o Estado suportava as obrigações dos Municípios. No entanto, o artigo 43º da NLFL afirma que o Estado não assume as obrigações destes e compromissos que daí decorram.

¹ O SEC-95 é o Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas nomeadamente de contas nacionais e regionais. Portanto é um texto de referência conceptual que pretende auxiliar o cálculo do défice orçamental e da dívida pública de forma a alcançar estatísticas fiáveis e comparáveis para a avaliação da convergência.

Em suma, as finanças dos municípios têm assumido um relevo cada vez maior devido à sua importância nas contas públicas e a uma maior consciencialização dos cidadãos (eleitores) locais (Costa e Delgado, 2003).

A curto prazo, a NLFL não deveria ser alterada de uma forma aprofundada. Porém devem-se incluir necessários ajustes e um papel mais acentuado do Tribunal de Contas para assegurar um maior controlo sobre as finanças de cada município.

No primeiro capítulo do trabalho será apresentado a evolução dos municípios a nível político e administrativo dando particular interesse ao ambiente legislativo do endividamento municipal nos últimos 35 anos. De seguida, expõem-se os motivos que levam os administradores municipais a contrair endividamento em prejuízo das gerações futuras. Ainda neste capítulo se realça quais as abordagens de fiscalização pode o governo central optar para a contracção do endividamento local. O capítulo seguinte dedica-se aos potenciais determinantes políticos para o crescente endividamento, dando particular relevo à literatura de ciclos político-económicos. No quarto capítulo será apresentada uma pesquisa dos principais resultados empíricos encontrados na literatura do endividamento local, bem como a justificação das variáveis utilizadas. Posteriormente, explica-se a metodologia seguida e o modelo escolhido, sendo depois apresentados os resultados empíricos e a interpretação dos testes aos parâmetros obtidos. No último capítulo são sugeridas potenciais soluções para elucidação dos perigos do endividamento, assim como fontes alternativas para a contenção do endividamento.

2. Evolução dos Municípios

2.1 Enquadramento Histórico

Portugal tem uma história longa de intervenção do poder local (Oliveira, 1996), pois, desde a colonização romana tomou relevo a organização em municípios, regendo-se pelas leis romanas através de resoluções dos cidadãos em comícios e elegendo os magistrados (Franco, 2003). Complementarmente, a tradição municipal portuguesa provém, para Almeida e Pereira (1985, p.14), da força que ao longo dos séculos foi sendo atribuída aos concelhos pelos forais ou cartas de legitimação dos concelhos.

No entanto, durante o Estado Novo vingou a solução centralizadora do Regime contra as alternativas mais descentralizadoras de municipalistas e autarcas (Capela, 2003). Assim, as autarquias locais em Portugal configuravam-se mais como administração interna do Estado do que como uma verdadeira administração autónoma, isto é, existia uma falta de democraticidade do regime conjugada com a ausência de poderes autárquicos efectivos e com uma forte dependência dos órgãos das autarquias face ao Governo, em que os titulares de cargos locais eram nomeados (Nabais, 2007; Veiga e Pinho, 2007b).

Ainda assim, a partir de meados da década de 1960 desencadeia-se uma orgânica administrativa de planeamento regional sob a égide dos Planos de Fomento, de periodicidade quinquenal, que se destinavam, preponderantemente, a uma descentralização da Administração Central. Neste processo histórico da definição de regiões em Portugal pretendia-se assegurar a representação dos interesses locais através da articulação com os serviços centrais (Mourão, 2007).

A revolução de 25 de Abril de 1974 marcou um ponto de viragem, verificando-se uma emergência da figura do poder local no ordenamento político-administrativo revolucionário português (Capela, 2005). A Constituição de 1976 estabeleceu os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública, definindo as autarquias locais como pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Este aumento da autonomia do poder local proporcionou a consolidação da característica municipalista da regionalização portuguesa através da “Lei das Autarquias” e da “Lei das Finanças Locais” (Mourão, 2007).

Por conseguinte, assiste-se a anos de afirmação e reforço do poder das Autarquias, em que o respectivo âmbito de intervenção tem vindo a conhecer considerável alargamento. Porém, tal alargamento nem sempre foi acompanhado da disponibilização, por parte do poder central, dos adequados recursos financeiros e meios de acção; também nem sempre os autarcas tiveram a iniciativa e o empenho para a realização e apoio de empreendimentos e acções de utilidade social em benefício das populações das suas respectivas autarquias. No que diz respeito às autarquias, os municípios têm mais importância que as freguesias, e representam até hoje a única contrapartida ao centralismo do Estado (Henriques, 1990).²

O actual Estado português apresenta, por um lado, um Estado desconcentrado a nível político, no respeitante às ilhas atlânticas e, por outro lado, um Estado descentralizado a nível administrativo, no concernente a todo o território nacional (Nabais, 2007).³

Em suma, a articulação territorial do processo de desenvolvimento em Portugal parece depender fortemente da actuação possível dos municípios. Os municípios poderão ser considerados como agentes privilegiados da promoção do desenvolvimento regional «endógeno» e a sua intervenção não se poderá orientar pela reprodução dos pressupostos, objectivos e estratégias das formas de actuação da Administração Central (Henriques, 1990).

2.2 Legislação municipal

Com as alterações estruturais ocorridas após o 25 de Abril de 1974, nomeadamente, com a nova Constituição em vigor a partir de 25 de Abril de 1976, passa a ser reconhecida a autonomia do Poder Local e a existência de autarquias locais como componentes da

² As associações de municípios como áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais não fazem parte de quaisquer níveis de autarquias (Nabais, 2007).

³ A desconcentração de competências consiste na operação que transfere para órgãos de nível hierárquico inferior o desempenho de funções que, desse modo, ficam mais próximas dos seus destinatários, mantendo a instância central que a ela procede a responsabilidade pela definição das normas segundo as quais tudo é feito. Pretende-se, somente, uma proximidade maior em relação àqueles a quem os serviços são prestados (Oliveira, 1996).

A descentralização de competências não só não insiste na uniformidade, como entende também que a variedade das respostas conduz a um aumento da satisfação dos Cidadãos por serem estes, através dos seus representantes mais próximos, que irão definir as soluções que mais lhes convêm. Por isso, a descentralização representa um exercício de responsabilização (Oliveira, 1996). À medida que a descentralização aumenta, aumenta também a autonomia financeira das autarquias locais (Laranjeiro, 2003).

organização democrática do Estado, daí decorrendo a sua autonomia financeira e patrimonial e poder regulamentar próprio.⁴

As primeiras eleições autárquicas ocorreram em Dezembro de 1976, tendo os mandatos a duração de três anos.⁵ Posteriormente, a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, a chamada “Lei das Autarquias” ou lei das «atribuições e competências», reconhece como atribuições dos municípios tudo o que respeita aos «interesses próprios, comuns e específicos» das populações respectivas e, ainda, apresenta as competências dos órgãos internos. Dois anos mais tarde, a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, designada “Lei das Finanças Locais” constitui um marco decisivo no processo de solidificação das estruturas e da autonomia municipal.⁶ Com o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março estabeleceu-se um vasto leque de competências aos municípios de investimentos públicos, incluindo equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres e desporto e saúde. A segunda LFL (autorizada pela Lei n.º 19/83, de 6 de Março) e aprovada pelo Decreto-lei n.º 98/84, de 29 de Março, introduziu poucas alterações estruturais ou de fundo (Franco, 2003). A Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, reconhece a autonomia municipal em matérias de organização dos respectivos serviços e de gestão dos quadros próprios (Henriques, 1990, p. 86; Mourão, 2007).

As atribuições e competências actuais das autarquias locais estão estabelecidas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Em relação à anterior legislação (Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março) as áreas de intervenção municipal duplicaram (Bravo e Sá, 2000, p. 52-56). Deste modo, o art. 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, reconhece que os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e

⁴ A partir deste momento pode-se identificar três etapas quanto às áreas de intervenção da administração local portuguesa, assistindo-se a um progressivo alargamento das mesmas. A primeira corresponde aos primeiros dez anos após a revolução, em que as autarquias enfatizaram as intervenções de cariz infra-estrutural, tais como a melhoria das redes de acessibilidades, de saneamento básico e de energia eléctrica. A entrada em vigor do decreto-lei n.º 77/84, de 8 de Março e a adesão de Portugal à CEE em 1986 marcam o início da segunda etapa. A actual etapa inicia-se no final da década de 90 em que se deu um novo alargamento das áreas de actuação da administração local (lei n.º 159/99, de 14 de Setembro) (Veiga e Pinho, 2007).

⁵ O Decreto-Lei n.º 110/84 alargou a duração dos mandatos de três para quatro anos.

⁶ A Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, substituiu praticamente na totalidade a parte III do Código Administrativo de 1940 e definiu as bases de um regime totalmente inovador das finanças locais (Franco, 2003).

desporto, saúde, acção social, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa. Daí que se assiste a novas responsabilidades e mais poder aos municípios.

Consequentemente, os governos locais são responsáveis pela melhoria do bem-estar da população que reside sob sua jurisdição e devem promover o desenvolvimento social e económico, a organização territorial, e a oferta de bens públicos locais (água e detritos, energia, transportes, alojamentos/habitação, cuidados de saúde, educação, cultura, desporto, defesa do ambiente e protecção civil). A maioria dos bens fornecidos é altamente visível para os cidadãos (Veiga e Pinho, 2007b).

Desta forma, assistiu-se a uma delegação de competências da Administração Central para os Municípios, acompanhada por meios humanos, recursos financeiros e património (Fernandes, 1992). Porém, as transferências e também as receitas próprias não foram suficientes para a prossecução destas atribuições e, portanto, os municípios tiveram necessidade de encontrar outros recursos financeiros, como o recurso ao crédito (Lobo e Ramos, 2009). Assim, além das receitas provenientes da gestão, da alienação do património e dos tributos, as autarquias podem ainda recorrer a um terceiro tipo, e não despendendo, de ingresso financeiro: o resultante do crédito, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais (art. 10, alínea l9, da NLFL).

De acordo com a legislação⁷, o recurso ao crédito introduziu-se de forma a proporcionar às autarquias a disponibilidade de meios financeiros adicionais e estimular aplicações a médio e longo prazo de assegurada reprodutividade económica, social e cultural. O recurso ao crédito também pode ser necessário para proceder ao saneamento ou reequilíbrio financeiro das autarquias.

O Quadro 1 expõe o progresso das normas sobre o endividamento municipal em Portugal, desde a primeira Lei das Finanças Locais até à mais recente.

⁷ Para além da legislação nacional específica sobre esta matéria, também a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) e a Constituição nacional estabelecem diversos princípios relativos à autonomia local e ao sistema de financiamento das autarquias locais (Veiga e Pinho, 2007a).

Quadro 1 – Evolução da Legislação sobre o Endividamento Municipal

Limites ao endividamento	Excepções
Lei n.º1/79, de 2 de Janeiro (Lei das Finanças Locais) (art.15)	
<p>O montante dos empréstimos de curto prazo não pode ultrapassar em qualquer momento 1/12 das receitas orçamentadas para investimentos pelo município.</p> <p>Os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não podem exceder 20% das receitas orçamentadas para investimentos, no respectivo ano, pelo município. Proíbe-se o endividamento junto de entidades privadas.</p>	
<p>O acréscimo anual dos encargos com amortizações e juros não pode ultrapassar ¼ do valor referido no número anterior.</p>	<p>Salvo por acumulação da parte deste limite não utilizada em anos transactos e até ao momento de 10% das receitas orçamentadas para investimento no respectivo ano pelo município.</p>
Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho (Empréstimos municipais)	
<p>Os empréstimos a curto prazo mantêm o mesmo limite da legislação anterior.</p> <p>A contracção de empréstimos a médio e longo prazo não poderá nunca provocar encargos anuais globais com amortizações e juros que excedam 20% das verbas orçamentadas para investimentos, no respectivo ano, pelo município (art. 7).</p>	

<p>O acréscimo anual dos encargos com amortizações e juros não pode ultrapassar 5% das verbas orçamentadas para investimentos pelo município no ano em que o novo empréstimo é contraído.</p>	<p>Salvo por acumulação da parte do limite fixado no art. 7.º não utilizada em anos transactos e até ao montante de 10% das referidas verbas.</p>
<p>Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março</p>	
<p>O montante dos empréstimos a curto prazo não pode ultrapassar, em qualquer momento, 5% do montante do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) que cabe no respectivo ano ao município.</p> <p>Os encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazo não podem exceder o maior dos limites correspondentes a 20% do montante do Fundo de Equilíbrio Financeiro que cabe no respectivo ano ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior. O crédito pode ser contraído junto de instituições de crédito nacionais (públicas ou privadas) e também junto de organismos públicos que incluam nas suas atribuições actividades de crédito - por exemplo, certos fundos autónomos.</p>	<p>Aos empréstimos contraídos para a construção de habitações destinadas a venda, bem como àqueles que se destinam à reparação, conservação e reabilitação de edifícios, contraídos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 449/83, de 26 de Dezembro.</p> <p>E os encargos anuais relativos a empréstimos contraídos com o fim exclusivo de ocorrer a despesas extraordinárias necessárias à reparação de prejuízos ocorridos em caso de calamidade pública.</p>
<p>Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro (Lei das Finanças Locais) (art. 15)</p>	
<p>O montante dos empréstimos a curto prazo não pode ultrapassar, em qualquer momento, um décimo da verba do FEF que cabe ao município.</p>	<p>Além dos anteriores, os encargos anuais de empréstimos cujo produto se destina exclusivamente ao pagamento à EDP das dívidas contraídas pelos municípios</p>

<p>Os encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazo, incluindo empréstimos obrigacionistas, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos do FEF que cabe ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior. É possível contrair empréstimos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito.</p>	<p>devedores para com aquela empresa não relevam para os limites deste n.º 6 (n.º 2 do art. 16.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março).</p>
<p>Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais) (art. 24.º) e Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto</p>	
<p>O montante médio anual dos empréstimos a curto prazo não pode exceder 10% do total dos três Fundos Municipais (Fundo Geral Municipal, Fundo de Coesão Municipal e Fundo de Base Municipal⁸).</p> <p>Os juros e amortizações de empréstimos a médio e longo prazo não podem ultrapassar o maior dos seguintes valores: 25% do total dos três Fundos Municipais ou 20% das despesas de investimento realizadas no ano anterior.</p>	<p>Do limite aos empréstimos a médio e longo prazo foram excluídos os empréstimos associados à habitação social, a despesas extraordinárias em caso de calamidade pública e investimentos comparticipados pelo Quadro Comunitário de Apoio (n.º 6 do art. 24.º, e art. 32.º).</p>

⁸ O Fundo de Base Municipal foi criado na Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto e integrado como limite ao endividamento.

Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (Orçamento Rectificativo de 2002)	
<p>Os municípios ficaram impossibilitados de recorrer ao crédito quando este implicasse o aumento do respectivo endividamento líquido no decurso desse ano orçamental, sob pena de redução proporcional das transferências a efectuar ao abrigo da Lei das Finanças Locais (art. 7.º).</p>	<p>À habitação social promovida pelos municípios e financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários (tal como anteriormente) e construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do EURO 2004.</p>
Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental)	
<p>Nos termos do artigo 84.º, a Lei do Orçamento do Estado para cada ano pode estabelecer os limites ao endividamento dos municípios, podendo os mesmos ser mais restritivos do que os previstos na Lei das Finanças Locais.</p>	
Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003) (art.19)	
<p>Os encargos anuais dos municípios (incluindo as respectivas empresas municipais e associações de municípios em que participem) com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não poderão exceder o maior dos seguintes limites: 12,5% dos Fundos Municipais que cabem ao município; ou 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior (n.º 1);</p> <p>Em 31 de Dezembro de 2003, o montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida, não poderá exceder o que existia em 31 de Dezembro</p>	<p>Os empréstimos e amortizações de empréstimos efectuados para a construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do Euro-2004, devendo ser, no entanto, utilizados prioritariamente recursos financeiros próprios para esse efeito.</p>

<p>de 2002 (n.º 4);</p> <p>Complementarmente, o mesmo artigo proíbe (n.º 2) os municípios de recorrer a novos empréstimos de médio e longo prazo se excedido os limites fixados no n.º 1;</p> <p>Os municípios que não tenham atingido o limite de endividamento poderão aceder a novos empréstimos (n.º 3), em função do montante que nesse ano lhes for atribuído no rateio do montante global das amortizações efectuadas, proporcionalmente à soma dos Fundos Municipais.</p>	
<p>Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004) (art. 20.º) e Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005) (art. 19.º)</p>	
<p>Repetem-se as restrições genéricas ao endividamento nos termos definidos para o ano de 2003.</p>	<p>Empréstimos e amortizações de empréstimos associados ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, ainda que sujeitos a um conjunto de restrições impostas na lei.</p>
<p>Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2006) (art. 33.º)</p>	
<p>Além de se manter a fórmula de cálculo do nível de endividamento, salienta-se a clarificação do conceito de endividamento líquido (n.º 5 do artigo 33.º): “O montante de endividamento líquido, compatível com o conceito de</p>	<p>Mantêm-se as excepções gerais ao endividamento nos termos definidos para o ano anterior.</p>

<p>necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria”.</p> <p>É concretizado o comportamento de cada município para que, no conjunto dos municípios, se cumpra o objectivo do não agravamento do endividamento líquido (n.º 6 do artigo 33.º).</p>	
<p>Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007) e Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais)</p>	
<p>O limite do endividamento líquido municipal compatível com o conceito de necessidade de financiamento do SEC95. 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; Quando um município não cumpra o</p>	<p>As dívidas contraídas para desenvolvimento de actividades de reabilitação urbana; os empréstimos e os encargos com empréstimos anteriormente contraídos ao abrigo de disposições legais que os excepcionavam dos limites de endividamento municipal; os empréstimos e os encargos com empréstimos a contrair para a conclusão dos programas especiais de realojamento (PER) cujos acordos de adesão tenham sido celebrados até 1995; as dívidas dos municípios às empresas concessionárias do serviço de distribuição de energia eléctrica</p>

<p>disposto no número anterior, deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido. O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma 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. Por seu lado, o montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma 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.</p>	<p>em baixa tensão, consolidadas até 31 de Dezembro de 1988.</p>
<p>Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho (art. 15.º)</p>	<p>Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2010) (art. 38.º)</p>
<p>Introduz um limite adicional ao endividamento, determinando que os</p>	<p>Os empréstimos destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da</p>

<p>municípios não podem contratar novos empréstimos em montante superior ao valor da amortização da dívida com prévia autorização por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.</p>	<p>Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, bem como para aquisição de fogos ao Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU, I.P.), nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do Decreto-Lei n.º 159/2003, de 18 de Julho, os quais devem ser previamente autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.</p>
---	--

Fonte: Legislações respectivas; Paixão e Cadilha, 1997; Franco, 2003; Alexandre, 2007; Lobo e Ramos, 2009; Nabais, 2007;

Deste modo, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, considerada a Nova Lei das Finanças Locais (NLFL) vem substituir a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto e que por conseguinte também veio alterar as regras do endividamento autárquico e seus limites. Aliás, segundo Nabais (2007), foi neste domínio que maiores constrangimentos à acção dos municípios acabaram por ser introduzidos com a NLFL.

A NLFL regula o endividamento líquido legalmente válido com o conceito de Endividamento Líquido na subordinação das normas estabelecidas no SEC-95 (Sistema Europeu de Contas) corroborando a uniformização de critérios que se pretende obter ao nível da União Europeia. Deste modo, a Dívida Municipal inclui o endividamento líquido das associações de municípios e das entidades que integram o sector empresarial local⁹. De acordo com o SEC-95 o endividamento líquido municipal é equivalente à diferença entre a soma dos passivos e dos activos (art. 36.º) (Rocha, 2009)¹⁰.

⁹ Por sector empresarial local define-se todas as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas (n.º 1 do art. 2.º do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local). O conceito de endividamento líquido total de cada município inclui: a) O endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios, proporcional à participação do município no seu capital social; b) O endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o sector empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do sector empresarial local (n.º 2, art. 36.º).

¹⁰ Importa, contudo, perceber que, conjugando o disposto no n.º 1 do art. 40.º com o n.º 12 do art. 38.º da NLFL, o passivo não pode ser consolidado na sua totalidade mas apenas a parte do passivo

O limite do endividamento líquido municipal não pode exceder 125% dos recursos mais importantes e também estáveis nomeadamente 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. Igualmente, assiste-se a uma alteração da definição do limite do endividamento municipal em termos de fluxos (juros e amortizações) para se estabelecer enquanto *stock* (Fernandes, 2007).

Os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito são designados de empréstimos, e podem ser a curto prazo, com maturidade até 1 ano, a médio prazo, com maturidade entre 1 a 10 anos, e longo prazo, com maturidade superior a 10 de anos. Acrescente-se que os empréstimos a curto de prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria¹¹. Quanto aos empréstimos de médio ou longo prazo devem ter um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento.¹²

Os pontos 2 e 3 do art. 5.º da NLFL consideram a Lei do Orçamento de Estado como sede fundamental de alterações supervenientes desta legislação no que diz respeito à definição dos limites máximos ao endividamento conforme definido no n.º1 art. 37.º. Enquanto o n.º 4 do mesmo artigo, de importância transversal e permanente, declara que as autarquias podem sofrer consequências financeiras caso se assista à violação do limite de endividamento.¹³ A sanção atinge não apenas financeiramente as entidades abrangidas mas também politicamente dado que uma parte das funções sociais pode ficar comprometida pela falta de liquidez e pela impossibilidade de ser feita uma hipotética compensação através da contracção de empréstimos bancários de emergência. É de realçar que segundo o n.º 1 do art. 8.º, conjugado com o art. 43.º, determina-se, de modo claro e definitivo, a total

financeiro, o que obriga a distinguir o passivo financeiro (dividas de CML prazo + juros) de passivo corrente (dividas não financeiras: por exemplo, a fornecedores) (Alexandre, 2007).

¹¹ Entende-se que são situações nas quais se verifica um desencontro momentâneo entre a entrada de receitas e a efectivação de despesas, devendo ser amortizados no prazo de um ano após a sua contracção.

¹² O Tribunal de Contas pode rejeitar que as autarquias locais realizem empréstimos (Acórdãos do Tribunal de Contas: 1.ª S-ss, n.º 111/08, p.8, e n.º 112/08, pp. 6 e seguintes).

¹³ Esta situação origina uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas no ano subsequente pelo subsector Estado, o qual é afecto ao Fundo de Regularização Municipal, nos termos do artigo 42.º da NLFL.

demissão do Estado relativamente ao pagamento das dívidas dos municípios (Alexandre, 2007).¹⁴

Em relação a anterior lei, para Fernandes (2007) a nova legislação foi inovadora com a inclusão no limite de endividamento de dívidas de curto prazo, em especial dívidas a fornecedores; também se realça que aumentando a dívida a fornecedores diminui a capacidade de contrair empréstimos; e nesta sequência os municípios estão obrigados a liquidarem no período de um ano, as dívidas a terceiros, que ultrapassem por fornecedor, um terço do montante global das dívidas da mesma natureza e claro, para a prossecução destas é proibido celebrar contratos com entidades financeiras. Deve-se, ainda, destacar a locação financeira¹⁵ que quando diminui a sua importância surgirá um aumento do esgotamento da capacidade de contrair empréstimos. O *leasing* tem aumentado a sua relevância pois é uma forma de alargar a capacidade de endividamento, e varia na razão inversa do aumento da dívida a fornecedores. Deste modo, Carvalho e Teixeira (2007) afirmam existir com a NLFL mais restrição e rigor.

Fernandes (2007) classifica a anterior norma sobre a capacidade de endividamento como sustentada no investimento anterior (sobre este assunto recomenda-se a leitura de Barbosa, 2002), enquanto a actual é considerada como ajustada mais ao conceito de autonomia financeira, isto é, à capacidade de pagamento da dívida.

No entanto, existem falhas que podem vir a ser melhoradas: o ponto 9 do art. 38.º apresenta disposições às quais, na realidade, os municípios podem furtar-se com extrema facilidade e, ainda por cima, de duas formas.¹⁶ No fundo, tudo depende de os municípios

¹⁴ O Estado, através do Ministério das Finanças e do Ministério da tutela, controla os planos de emergência financeira municipais (saneamento ou reequilíbrio, conforme, respectivamente, os artigos 40.º e 41.º da NLFL) e aplicará sanções pela sua violação mas nunca disponibilizará quaisquer verbas do OE. Por imperativos comunitários, de resto. Será sempre, e exclusivamente, o património autárquico a responder pelas dívidas da administração local (Alexandre, 2007).

¹⁵ Por locação financeira (ou *leasing*) entende-se um contrato celebrado entre duas partes, em que o Locador (empresa de *leasing*) cede ao Locatário (cliente), por um prazo determinado, a disponibilização temporária de um bem, móvel ou imóvel, mediante o pagamento de um montante periódico (renda) e, relativamente ao qual, o locatário possui uma opção de compra no final do mesmo prazo, mediante o pagamento de montante pré-determinado (valor residual).

¹⁶ No n.º 9 do art. 38.º da NLFL: “No caso de débitos a terceiros que ultrapassem, por credor ou fornecedor, em 31 de Dezembro de cada ano, um terço do montante global dos créditos de idêntica natureza e que exista há mais de seis meses, deve a câmara municipal apresentar à assembleia municipal, juntamente com as contas anuais, uma informação fundamentada e um plano de resolução do referido crédito, no período de um ano, nunca ultrapassando o final do mandato dos referidos órgãos autárquicos.”

gerirem a distribuição das dívidas por natureza para que nunca um fornecedor com créditos vencidos há mais de 6 meses seja detentor de 1/3 ou mais do total do passivo da mesma natureza; outra crítica que se pode apontar vai no sentido de que se um município detiver a totalidade do capital social de uma dada empresa municipal e se quiser furtar ao procedimento da consolidação de contas basta que aliene 1% da sua participação. Isto porque se as Empresas Municipais participadas a menos de 100% conseguirem classificar em custos extraordinários certos efeitos gestionários, podem manter o equilíbrio das contas (que apenas exige resultado de exploração nulo ou positivo) evitando inflacionar o nível de endividamento líquido municipal e o pagamento dos prejuízos de exploração (Alexandre, 2007).

A NLFL para ter maior eficácia teve que rever ou renovar outros quadros normativos a ela contíguos. São exemplos, o novo regime do sector empresarial local, Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro¹⁷, o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, que aprova o novo regime do gestor público e a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro que aprova o regime geral das taxas das autarquias locais (Alexandre, 2007). Daí que a hipótese de futura alteração da NLFL também terá como efeito a revisão destas normas.

¹⁷ Esta lei aprova o regime jurídico do sector empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

3. Endividamento Municipal

3.1 Fundamentos e efeitos do endividamento subnacional

Entre outros, as administrações locais têm como objectivo a modernização da infraestrutura das autarquias através: da reconstrução das estradas, da modernização e ampliação das redes de águas, esgotos e gás. Estes projectos de desenvolvimento local devem ser sustentados por recursos orçamentais locais como as suas próprias receitas, de realçar os impostos, as taxas, os rendimentos, as transferências do Orçamento de Estado e também da União Europeia que evita os custos adicionais e desnecessários do empréstimo (Bercu e Onofrei, 2006).

Porém, a teoria clássica do federalismo orçamental sugere que, em certos casos, é preferível financiar projectos de investimento a partir de empréstimos em vez das receitas locais actuais (ver, por exemplo, King, 1984). Isto porque as receitas próprias constituem a única fonte que permite independência e devem ser preservadas na política de investimento local (Dvořáková, 2006). As administrações locais têm receitas correntes insuficientes e estão limitadas por lei para aumentar os impostos locais e as taxas. Logo, com o crescimento das despesas de capital e dificuldades para se financiarem, as autoridades locais têm de encontrar fontes de financiamento alternativas, como o endividamento municipal.

Apesar das dificuldades e riscos inerentes dos empréstimos que criaram uma desconfiança geral desta fonte de financiamento, o empréstimo pode ser justificado por dois motivos. Em primeiro lugar, é a eficiência alocativa no longo prazo ou motivações de ordem social. O endividamento é uma forma adequada de financiar as despesas de capital, uma vez que os benefícios deste tipo de despesa estão distribuídos ao longo do tempo e a dívida permite distribuir também o seu custo ao longo do tempo, gerando assim eficiência em termos inter-geracionais, ou seja, possibilitando a compatibilização do período de consumo do serviço com o de pagamento (Gremaud e Toneto Jr, 2002; Letelier, 2010). Por outras palavras, procura-se atrair capitais disponíveis para investimentos sociais reprodutivos, como por exemplo a construção ou melhoria de escolas (Franco, 2007; Fisher, 2007; Hyman, 2005). Em segundo lugar, o recurso ao empréstimo é motivado por razões de ordem financeira, particularmente no combate ao défice momentâneo de

tesouraria – geralmente de um ano – ou ao défice orçamental – que se estende ao longo de vários períodos – para conseguir o saneamento financeiro, isto é, o empréstimo torna-se viável para os governos que enfrentam défices e, por conseguinte, colmata o fosso entre as receitas e despesas correntes necessárias sem ter que aumentar os impostos acima de seu nível ideal. Dado que os défices são fenómenos transitórios, o acesso ao crédito suaviza o caminho das despesas ao longo do tempo e com isso melhora o desempenho do governo local (Letelier, 2010). De modo geral, o acesso ao mercado financeiro aumenta a eficiência económica ao melhorar a alocação de recursos, tanto em termos inter-temporais como sectoriais.

O endividamento das autarquias locais utilizado como fonte de financiamento para investimentos tem efeitos positivos e também negativos, como sintetiza o quadro abaixo.

Quadro 2 – Efeitos do endividamento municipal

Resultados Positivos	Potenciais perigos
<p>1) O aumento do bem-estar dos cidadãos;</p> <p>2) Equidade entre gerações, caso os benefícios estejam espalhados ao longo do tempo, isto é a distribuição equitativa nos custos dos encargos e acesso aos benefícios;</p> <p>3) Estimula o crescimento a nível local;</p> <p>4) O investimentos rentáveis que geram novos locais de trabalho;</p> <p>5) Desenvolver o turismo;</p> <p>6) Sincronização de fluxos de receitas e despesas exercendo menor pressão das autoridades locais sobre o Governo quanto às transferências do OE para o orçamento local;</p>	<p>1) De natureza microeconómica: pode ocorrer um aumento dos gastos dos governos que pode potenciar um endividamento excessivo. Por conseguinte, o endividamento pode causar dificuldades no reembolso dos empréstimos e pode comprometer a prestação de serviços públicos essenciais e constitui, de facto, o aumento da dívida das novas gerações;</p> <p>2) No Plano macroeconómico: os governos locais contribuem para o nível global da dívida pública, por isso o endividamento do governo local pode ter um efeito negativo sobre os parâmetros importantes da economia nacional como a inflação.</p>

<p>7) Maior envolvimento activo das sociedades comerciais através de parcerias público-privadas;</p> <p>8) É, muitas vezes, a única solução para o financiamento de infra-estruturas;</p> <p>9) Pode ser utilizado para aliviar as flutuações causadas pelas despesas de capital;</p> <p>10) Melhora a alocação de recursos;</p> <p>11) Pode reduzir os custos operacionais através de melhor planeamento.</p>	<p>Ainda existem possibilidades limitadas do efeito de “crowding-out” pois as unidades locais são pequenas;</p>
--	---

Fonte: Bercu e Onofrei, 2006; Swianiewicz, 2004; Drezgić, 2005.

Do ponto de vista da saúde financeira, os investidores e o banco central devem ter cuidado para que os mutuários municipais consagrem a totalidade dos pagamentos quando acordado. Numa perspectiva de desenvolvimento económico, as opções de investimento a nível local podem gerar ou afastar oportunidades de crescimento e investimento. Numa perspectiva de desenvolvimento social, o investimento local e as oportunidades de financiamento são importantes para a provisão de bens e serviços públicos de forma eficaz e eficiente. Numa perspectiva da governação, o investimento de um município e as suas escolhas de financiamento têm implicações para a responsabilização do Governo perante a cidadania (Martell, 2008).

3.2 Fontes do endividamento local

Nas últimas décadas assistiu-se a um processo de maior descentralização em todo o mundo, nomeadamente nas receitas fiscais e nas responsabilidades da despesa, e, deste modo, a preocupação com os efeitos dos governos subnacionais na estabilidade macroeconómica aumentou substancialmente. Daí que as metas macroeconómicas do governo podem ficar comprometidas pelo endividamento que surge de várias fontes:

- O problema dos recursos comuns: este problema decorre da separação entre custos e benefícios da despesa pública, por existir financiamento de projectos públicos para uma

jurisdição particular com contribuição de todo o país. Esta situação cria uma falta de responsabilidade integral dos custos e daí que os governos subnacionais acumulem dívidas insustentáveis pois tem a garantia implícita que o governo central os “ajudará”.

- Restrições orçamentárias suaves: entende-se que as transferências do nível central são baseados em necessidades financeiras *ex post*, o que leva os governos locais a esperar que o governo cubra a diferença entre as despesas reais e as “acessíveis”. Por conseguinte, os credores também perdem incentivo para vigiar os governos regionais, porque vêem os seus investimentos protegidos por uma garantia do governo. Caso as transferências do nível central seja baseado em necessidades financeiras *ex ante*, existia uma política de não resgate que seria ideal a longo prazo. Porém, a curto prazo, o governo optará por resgatar o governo local por receio de danos colaterais nas regiões vizinhas, ou seja caso um município entre em ruptura financeira poderá contagiar os municípios mais próximos levando a uma situação de insustentabilidade nas finanças locais.

- Concorrência inter-regional: a competição pelo capital móvel e trabalho pode incentivar os governos locais a reduzir os impostos de forma ineficiente ou a aumentar os gastos excessivos com projectos de infra-estrutura financiados por empréstimos.

- Mandatos federais não consolidados: a falta de incentivo para a boa gestão das despesas públicas a nível regional, as expectativas de possibilidade de resgate e as restrições orçamentais suaves aos governos subnacionais poderão desresponsabilizar o governo local perante eleitores.

- Ciclos eleitorais curtos: os governos locais têm um ganho político por um aumento da despesa ou redução dos impostos antes das eleições pois os eleitores são incapazes de o tomar em conta (Plekhanov e Singh, 2006; Drezgić, 2005).

- Desequilíbrio fiscal vertical: Oates (1972) assumiu que a descentralização fiscal é cada vez mais vista como uma ferramenta para promover a eficiência económica. No entanto, as despesas descentralizadas provocam um fosso entre as receitas dos governos locais e as responsabilidades da despesa. Esta lacuna será preenchida por transferências centrais (desequilíbrio fiscal vertical) e normalmente medida como o rácio das transferências sobre as receitas totais do governo subnacional. Portanto, mede-se por quanto menor for a capacidade do governo subnacional em reagir pelos seus próprios meios em caso de dificuldades fiscais (Plekhanov e Singh, 2006).

Os desequilíbrios fiscais verticais tendem a exacerbar o risco moral¹⁸ e os incentivos adversos criados pelo problema dos recursos comuns, as restrições orçamentais suaves, e outros factores discutidos anteriormente, levando ao enfraquecimento da disciplina fiscal subnacional e há necessidade de controlo de endividamento subnacional. Um elevado desequilíbrio fiscal vertical implica uma alta proporção de despesas locais suportadas pelos recursos comuns e pelas restrições orçamentais dos governos subnacionais suaves. Este caso verifica-se quando as transferências servem o propósito de cessar um défice fiscal subnacional, independentemente das razões subjacentes ao desfasamento entre receitas e despesas dos governos subnacionais. Além disso, os governos subnacionais com elevado desequilíbrio fiscal vertical podem argumentar que o governo central é o culpado por défices orçamentais subnacionais ou por não conseguirem pagar a sua dívida subnacional.

Em suma, no que se refere à descentralização fiscal, há evidência de que a preocupação central se foca particularmente no endividamento subnacional pois pode enfraquecer a disciplina fiscal. Em resposta ao risco da ruptura de disciplina fiscal e do comportamento adverso resultante, os investigadores recomendam controlos fiscais (Bird *et al.*, 1995; Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996; Wildasin, 1997). Os controlos são destinados a aumentar a transparência e a manter a disciplina em mecanismos fiscais descentralizados (Mello, 2005). Assim, a transparência poderá motivar uma situação de maior equilíbrio das contas subnacionais e atenuar um endividamento excessivo.

3.3 Controlo do endividamento subnacional pelo governo central

3.3.1 Abordagens do controlo institucional sobre o endividamento subnacional

Em Portugal, a razão para a forte restrição e desencorajamento aos empréstimos deve-se, em larga medida, ao abuso que durante anos seguidos se fez do recurso às receitas creditícias no âmbito autárquico, satisfazendo-se necessidades imediatas e nem sempre indispensáveis e criando-se a ilusão de equilíbrio orçamental e de racionalidade de gestão. Pura ilusão, todavia. O que é certo é que as finanças autárquicas entraram numa espiral de

¹⁸ Por risco moral (*moral hazard*) compreende-se a possibilidade de que um agente económico mudar o seu comportamento de acordo com os diferentes contextos nos quais ocorre transacção económica. Portanto, assiste-se quando os municípios (ou Estado) ao incorrerem em desequilíbrios fiscais afectam negativamente o custo do endividamento de todos os níveis do governo.

débito, em que para se fazer face às dívidas originadas com a contracção de empréstimos se recorria a outros empréstimos, muitas vezes em condições substancialmente mais desvantajosas (por exemplo, sujeitos a taxas de juro mais altas), empurrando o devedor para uma alarmante situação de ruptura financeira (Rocha, 2009).¹⁹

No entanto, também em diversos países ao longo do tempo os défices orçamentais e as dívidas têm aumentado continuamente, tanto nos níveis estaduais como locais. Por conseguinte, existe necessidade de restrições ao endividamento dos governos subnacionais para não colocar em perigo a estabilidade macroeconómica. Daí que a literatura sobre o federalismo orçamental apresenta vários argumentos a favor da aplicação de restrições ao endividamento do governo subnacional: a equidade entre gerações, a preservação do equilíbrio financeiro de longo prazo e a coordenação da política orçamental pelos governos centrais. Como resultado, a descentralização pode estar associada a desordem nas finanças do governo local, o endividamento crescente, e financiamento mais caro aos níveis central e subnacional (ver Poterba e Reuben, 1999). Além disso, as sucessivas violações do Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia levaram à introdução de instrumentos legislativos que visam equilibrar o orçamento em todos os níveis de governo (Cabasés *et al.*, 2007). Ter-Minassian e Craig (1997) distinguiram quatro abordagens em que os países tentam resolver o problema das externalidades do mercado de crédito na dívida subnacional:

1) Disciplina de mercado: Alguns países dependem exclusivamente do mercado de capitais para restringir empréstimos subnacionais (por exemplo, Canadá, Suíça e Estados Unidos). Neste caso, o governo central não estabelece limites de endividamento subnacional, e os governos locais estão livres para decidir quanto a pedir, a quem pedir, e em que gastar o dinheiro emprestado. Os governos subnacionais também podem decidir por si mesmos a adoptar uma regra fiscal, na tentativa de reforçar a sua posição de crédito no mercado. No entanto, para funcionar correctamente e ser um instrumento de controlo eficaz, a disciplina do mercado tem de ser rigorosa: a) os mercados de capitais devem ser

¹⁹ Um dos indicadores típicos da aproximação de uma crise financeira é o atraso crescente nos pagamentos ou, em linguagem financeira e contabilística, o aumento progressivo do prazo médio de pagamento. Também outros sinais se podem assinalar como a falta sistemática de liquidez (como dificuldade em pagar vencimentos), a litigância judicial passiva (reclamações dos fornecedores), ou o aumento dos débitos de terceiros por juros comerciais vencidos que deverão merecer a atenção permanente, atenta, persistente e proactiva do sistema de controlo interno (Alexandre, 2007).

livres e abertos; b) adequada divulgação e disponibilização de informação sobre a dívida do mutuário e sua capacidade de pagamento para potenciais financiadores; c) não existir garantia implícita de um resgate pelo governo central em caso de ruptura iminente; d) o mutuário deve ter a capacidade de responder com políticas adequadas aos sinais do mercado (por exemplo, se aumentar na taxa de juro deve parar ou pelo menos fazer o mutuário rever a sua decisão de pedir emprestado). Em suma, a disciplina do mercado significa que os mercados financeiros são capazes de enviar sinais adequados para impedir um devedor de entrar na zona insustentável (Plekhanov e Singh, 2006; Vulovic, 2010; Giugale, Trillo e Oliveira, 2000).

2) Restrições administrativas: nesta abordagem o governo central está autorizado a controlar directamente o endividamento subnacional que pode assumir diferentes formas e varia em termos de abrangência e grau de detalhe (tem sido utilizado com maior frequência pelos Estados unitários e menos pelos federais). Entre esses controlos destacam-se: o estabelecimento de limites anuais (ou mais frequente) sobre a dívida global individual das jurisdições subnacionais, a proibição de endividamento externo, a análise e autorização das operações de empréstimos individuais, ou a centralização de todos os empréstimos do governo com a concessão de empréstimos aos governos subnacionais, e o controlo *ex post*. Em relação a estas restrições administrativas tende a existir maior concentração nos níveis globais de empréstimos e dívidas, ao invés de sobre a autorização de operações de empréstimos individuais. Os controlos administrativos introduzem uma fiscalização rigorosa sobre o endividamento subnacional, preservando uma política orçamental flexível. Das vantagens salienta-se o controlo pelo governo central tanto da política macroeconómica como da dívida externa. Assim, o controlo (ou seja, garantia) do governo central pode aumentar a credibilidade dos governos subnacionais. No entanto, este controlo do governo central marcado pela aprovação implícita das despesas individuais e das iniciativas de financiamento dos governos subnacionais, independentemente da sua qualidade e risco, apresenta uma garantia explícita ou implícita do poder local e regional da dívida pública (isto é, carrega um significativo *moral hazard*). Daí que, mais tarde, seja mais difícil o governo central recusar a ajuda pedida pelo governo subnacional. Em síntese, a eficácia da abordagem administrativa no controlo de empréstimos subnacionais e a promoção da sua disciplina orçamental depende crucialmente da despolarização das

decisões do governo central, e sobre a disponibilidade de informações necessárias para dar forma a estas decisões e verificar a sua execução (Plekhanov e Singh, 2006; Vulovic, 2010; Giugale, Trillo e Oliveira, 2000).

3) Controlos baseados em regras: estas normas permitem limitar o acesso dos governos subnacionais aos mercados de capitais e só podem ser eficazes se forem claras, transparentes, lineares e relativamente fáceis de controlar. Tanto os Estados federais como unitários têm regras impostas pelo governo central e especificadas na Constituição ou em leis orgânicas, num esforço para conferir credibilidade na condução das políticas macroeconómicas. Essas regras podem incluir: limite da dívida ou endividamento total, défice orçamental global ou de exploração, indicadores de capacidade do serviço da dívida, limite do nível da dívida acumulada subnacional ou nível da despesa, a capacidade de pagamento da dívida e limite de empréstimos para fins de investimento (regras de ouro), limitar a exposição das instituições oficiais de crédito em relação ao sector público, introduzir uma lei de falências municipais e estaduais, a definição dos procedimentos de renegociação da dívida em caso de ruptura, incentivar a divulgação da classificação de risco dos governos subnacionais. Este sistema tem a vantagem de ser transparente, imparcial e mais eficaz para assegurar a sustentabilidade a longo prazo, a equidade intergeracional e ganhar credibilidade da política fiscal. A sua eficácia, porém, depende da sua especificidade, abrangência da cobertura, e, mais importante, do grau de compromisso político para o seu cumprimento e execução. A possível desvantagem da abordagem é um subtil equilíbrio entre garantir o respeito e a preservação da flexibilidade, dado que a inflexibilidade em excesso pode danificar o sistema. Assim, as regras fiscais rígidas sem especificação clara das sanções para o incumprimento deixam pouca margem de manobra em caso de situações de crise económica inesperada. Além disso, se as restrições não se aplicam aos itens fora do orçamento ou de organizações semi-governamentais (tais como empresas municipais), a dívida pode acumular rapidamente fora do orçamento dos governos locais (Plekhanov e Singh, 2006; Vulovic, 2010; Giugale, Trillo e Oliveira, 2000).

4) Acordos de cooperação: nesta abordagem os governos subnacionais estão activamente envolvidos na formulação de objectivos macroeconómicos e dos principais parâmetros fiscais que sustentam esses objectivos, tornando-se co-responsáveis pela sua

realização. Desses objectivos podem-se destacar metas globais de déficit das administrações públicas, das receitas e principais itens de despesa, bem como sobre os limites de financiamento de cada jurisdição subnacional. Esta abordagem está em prática em alguns países europeus e na Austrália. A principal vantagem do enfoque cooperativo é combinar muitas vantagens individuais das outras três abordagens, que é simultaneamente a sua força principal e sua principal fraqueza. De realçar a promoção do diálogo e do intercâmbio de informações entre os vários níveis governamentais, bem como na sensibilização para as implicações macroeconómicas de suas opções orçamentais. E ainda não implica automaticamente uma garantia do governo central para o endividamento subnacional. Finalmente, a fraqueza da abordagem cooperativa é a sua natureza híbrida que quando mal executada reproduz as falhas das outras abordagens, em vez das suas vantagens (Ahmad, Albino, e Singh, 2005). As desvantagens podem debilitar a liderança do governo central, suavizar as restrições orçamentárias do governo subnacional, promover a negociação de transferências federais, e dificultar a coordenação política. Por conseguinte, a eficácia pode ser afectada devido aos seus desafios simultâneos (Plekhanov e Singh, 2006; Vulovic, 2010).

Do ponto de vista da governação, as instituições penalizam os infractores da disciplina orçamental, mas não recompensam os bons desempenhos. Na verdade, os mercados, em teoria, valorizam a boa gestão fiscal e financeira. Porém, deve existir maior interligação para promover a saúde financeira e a gestão da dívida (Martell, 2008).

Em Espanha, as regras são complexas e têm sido sujeitas a repetidas alterações nos últimos anos (ocorreu em Portugal até à implementação da NLFL). Isso torna mais difícil manter os eleitores informados adequadamente, e cria um clima de incerteza no que diz respeito às políticas de financiamento aprovado pelos conselhos locais. Além disso, embora a dívida seja normalmente utilizada para financiar investimento, conforme requerido pelo Ministério Público das Finanças Locais (Lei 39/1988, Reguladora de las Haciendas localidades, aprovado 28 de Dezembro de 1988), há também provas de que seja utilizada para cobrir outros tipos de despesas correntes e financeiras (Cabasés *et al.*, 2007).

Além disso, os esforços para desenvolver sistemas que reduzem as assimetrias de informações e fornecer dados confiáveis e transparentes devem ser incentivados. Como o

facto de ser disponibilizado para o cidadão (e banca) os relatórios da contabilidade autárquica (Martell, 2008).

Actualmente, promove-se uma maior utilização da disciplina de mercado em sistemas de endividamento municipal. Uma recomendação política é alavancar a gestão financeira e melhorar a capacidade e desenvolver recompensas apropriadas para os desempenhos de sucesso, como ter acesso a uma base mais ampla de impostos, maior poder de decisão na definição de taxas ou opções mais diversificadas de financiamento (Martell, 2008).

3.3.2 Estudos sobre a eficácia e impacto das restrições ao endividamento

As abordagens não são restritas e a maioria dos países utiliza uma combinação entre elas. Diversos estudos empíricos têm investigado o impacto destes controlos institucionais sobre os resultados fiscais, tais como os défices fiscais locais, ou o nível de endividamento subnacional. Contudo, a evidência econométrica tem sido até agora limitada e mista (Jalil, *et al.*, 2008).

Ter-Minassian e Craig (1997) asseguraram que o uso da disciplina do mercado para conter o endividamento subnacional só por si não levará a bons resultados. Distingue-se melhores resultados na abordagem baseada em regras do que num controlo administrativo em termos de transparência e de segurança. No entanto, a perspectiva baseada em regras geralmente carece de flexibilidade e incita os governos locais a obstruir as regras (também corroborado por Rattsø, 2002). Ainda apontam para os acordos de cooperação que são promissores para o envolvimento dos governos subnacionais na formulação e implementação a médio prazo dos programas de ajuste fiscal, incentivando assim a responsabilidade orçamental. Semelhantes resultados apresentam Ter-Minassian, Albino-War e Singh (2004) ao referir que regras fiscais auto-impostas tendem a ser associadas a melhores resultados fiscais, o que reflecte um maior empenho subnacional na solidez fiscal, e funcionou melhor em situações onde havia pouca experiência de resgates.

Rodden e Eskeland (2003) destacam que tanto a forte supervisão hierárquica ou os fortes mecanismos de mercado podem conter eficazmente o endividamento subnacional. Por contraste, Rattsø (2002) observa que os governos descentralizados podem alcançar a estabilidade fiscal de maneiras diferentes e conclui que todos os países em estudo foram bem sucedidos em evitar graves desequilíbrios orçamentais.

von Hagen e Eichengreen (1996) aludem que a introdução de restrições de endividamento aumenta o endividamento subnacional. Fornasari, Webb e Zou (2000) e Jin e Zou (2002) verificaram que a restrição de empréstimos subnacionais não parece ter qualquer efeito consistente sobre os défices fiscais subnacionais. Por contraste, Rodden (2002), observa que os maiores défices são executados pelos governos subnacionais que dependem fortemente de transferências federais e ao mesmo tempo, estão livres para contrair empréstimos.

Quanto a Plekhanov e Singh (2006), concluíram que não há um arranjo institucional único melhor que todos os outros em todas as circunstâncias, isto é, a eficácia das restrições institucionais depende fortemente do modelo de controlo praticado e das idiossincrasias do país em questão (como o grau de desequilíbrio fiscal vertical, a existência de qualquer precedente de resgate, e a qualidade da informação fiscal). Derycke e Gilbert (1985) examinaram o caso francês e indicam que as medidas de política macroeconómica derivadas do governo central afectam as decisões do governo local no empréstimo.

Abrams e Dougan (1986) num estudo sobre as fontes de financiamento da dívida nos Estados Unidos concluem que as restrições ao endividamento e às despesas não são significativas para explicar os resultados orçamentais do Estado. Quanto aos resultados obtidos por Kenyon (1991) foram menos conclusivos nos Estados Unidos pois enquanto as restrições foram implementadas para serem eficazes em reduzir o volume de empréstimos, estas não parecem ter um significativo impacto nos governos subnacionais no que se refere à substituição da isenção fiscal por outras fontes de financiamento. Alt e Lowry (1994) também nos Estados Unidos concluem que a governação de uma coligação importa quando se trata de responder a choques exógenos. Além do mais, ainda sugerem que existem diferenças significativas entre Democratas e Republicanos quando se trata de decisões fiscalmente relevantes.

Ratchford (1941) e Heins (1963) sugerem que as limitações constitucionais da dívida não são obstáculos intransponíveis, e por si só não são suficientes para evitar que as agências públicas num Estado emitam grandes quantidades de dívida. A existência de lacunas importantes nas constituições dos Estados prejudica as limitações impostas.

Mitchell (1967) concluiu que os limites de endividamento locais são ineficazes, pois as autoridades locais são capazes de contornar essas restrições. Pogue (1970) observa que

as limitações constitucionais não contribuem para restringir o endividamento de longo prazo, e este efeito deve-se principalmente à redução das despesas, em vez de mais impostos. McEachern (1978) conclui que os limites ao endividamento impostos pelo Estado são um "travão eficaz" sobre o endividamento local.

Farnham (1985) sugere que as limitações mais rigorosas impostas pelo Estado ao endividamento dos governos locais têm um "efeito negativo" sobre a dívida global *per capita*, porém aumenta também a confiança na dívida não garantida que pode ter levado à proliferação de autoridades públicas. Epple e Spatt (1986) concluíram que o aumento no apoio à aplicação do limite de endividamento reduz a proporção de municípios que preferem a negligência.

Bayoumi e Eichengreen (1994) indicam que um limite de impostos e de despesas reduz a probabilidade de futuros surtos de empréstimos e, portanto, a probabilidade de ruptura. Os mesmos autores (1995) constatam que os estados que operam sob regras orçamentais mais rigorosas têm resultados de estabilização fiscal consideravelmente menores e mais voláteis do que aqueles com regras mais suaves. Kiewiet e Szakaly (1996) deparam-se que os governos locais sujeitos às restrições de financiamento mais restritivas tendem a ser associados com os governos municipais a incorrer dívidas maiores.

Na investigação de Cabasés *et al.* (2007) sobre os municípios espanhóis conclui-se que as restrições institucionais influenciam as decisões no empréstimo. Por um lado, o endividamento parece ser usado principalmente para investimento, conforme estabelecido pela lei. Por outro lado, as restrições ao endividamento de curto prazo e de emergência com base numa percentagem máxima das receitas do ano anterior afecta significativamente os níveis de endividamento do ano corrente. O tipo de município e o nível de co-financiamento local também são importantes quando o endividamento municipal está em causa.

3.3.3 Estratégias no controlo da dívida

Após expor as quatro abordagens para controlar o endividamento subnacional²⁰ apresento as principais estratégias potenciais para controlar as políticas de financiamento subnacional que se podem resumir em três categorias (Cabasés *et al.*, 2007)²¹:

- Políticas que afectam o peso da dívida: Há duas estratégias nesta categoria. Aquelas que limitam os empréstimos, a fim de reduzir o peso da dívida nos anos subsequentes, e aquelas que colocam o controlo directo sobre o peso financeiro actual.

- Políticas que afectam a poupança corrente primária. Estas podem exercer os seus efeitos sobre o lado das despesas correntes, restringindo empréstimos exclusivamente para financiar despesas de capital, ou em receitas correntes, aumentando o nível de esforço fiscal e autonomia fiscal atribuído aos governos subnacionais.

- Políticas que afectam o esforço de co-financiamento. Estas incluem duas opções, uma é para reduzir a percentagem de municípios que se co-financiam para os investimentos, o outro é o de reduzir as despesas de capital através da fixação de um prazo máximo de reembolso e obrigar as autoridades municipais a estabelecer um plano de reembolso de imposto, por outras palavras, acrescentando "custos" extra para os planos de investimento.

²⁰ Nomeadamente através da disciplina de mercado, de restrições administrativas, de regras limitativas e acordos de cooperação.

²¹ Por exemplo, para controlar dívidas municipais em Espanha são utilizados as três estratégias teóricas acima descritas. A autorização necessária para o financiamento, o limite de poupança líquida, e cenários de consolidação orçamental que afectam jurisdições com grande número de habitantes, são os instrumentos escolhidos. A afectação das receitas do empréstimo para financiar o investimento e o aumento da liberdade para a política fiscal municipal visam o controlo da economia actual. Finalmente, os níveis de rendimento transferidos são definidos pelo governo nacional, exercendo assim um impacto sobre o esforço de co-financiamento (Cabasés *et al.*, 2007).

4. Factores políticos para o endividamento

4.1 Ilusão da dívida

No contexto da Escolha Pública desenvolve-se a teoria da ilusão fiscal (ou ilusão da dívida) por Puviani (1903) e com uma contribuição substancial concedida por Buchanan (1960). A abordagem de Buchanan investiga a principal divergência entre as verdadeiras intenções dos executivos e da opinião do eleitorado. Esta discordância é geralmente manipulada para aumentar a dimensão do governo através de esquemas de tributação indirecta que são menos visíveis pelo eleitorado. Desta forma, factores como a manipulação da tributação ou a combinação eleitoralmente mais adequada das despesas públicas em função da visibilidade de cada rubrica são elementos associados ao problema da ilusão fiscal (Mourão, 2009).

Surgindo outros contributos de Abrams e Dougan (1986), Misiolek e Elder (1988) e Oates (1988) que argumentam que o endividamento e os gastos do governo local podem ser excessivos se as decisões de políticos são destinadas exclusivamente a fins/ganhos políticos. Por outras palavras, se a sua intenção for o aumento da sua esfera de influência e a maximização do número de votos capturados produzirá défices. Deste modo, os políticos eleitos aumentam a oferta de bens e serviços sem aumentar os impostos necessários para financiá-los, deixando os encargos para os governos futuros. Como consequência, os eleitores sistematicamente sobrestimam os benefícios dos défices financiados para despesas de governos actuais, e subestimam as obrigações tributárias futuras que terão de pagar devido à dívida pública (Cabasés *et al.*, 2007).

Mourão (2009) conclui que maiores níveis de ilusão fiscal contribuem para a diminuição das taxas de crescimento económico. De qualquer modo, este efeito negativo é reduzido por maiores valores do consumo público produtivo.

Em suma, o fenómeno da ilusão fiscal desencadeia oportunidades para a manipulação orçamental e para modificações dos grupos fiscais estimulando maior instabilidade fiscal que é por si uma contribuição para a diminuição das taxas de crescimento económico (Mourão, 2009).

4.2 Ciclos político-económicos

A literatura sobre os ciclos eleitorais procura analisar de que forma a ideologia dos governantes e o seu desejo de serem reeleitos influenciam a evolução da economia. Nordhaus (1975) apresentou um dos primeiros modelos sobre esta temática, com o modelo dos políticos oportunistas, segundo o qual os governos tendem a seguir políticas relativamente austeras no início do mandato e a estimular a economia na véspera dos escrutínios de forma a aumentarem a sua probabilidade de reeleição. Este modelo admite expectativas adaptativas, o que permite aos governantes controlar a procura agregada através da manipulação dos instrumentos de política económica e enganarem sistematicamente o eleitorado antes das eleições. Igualmente, os primeiros modelos teóricos supunham que os eleitores são retrospectivos, míopes e incapazes de mudar (Alesina *et al.*, 1992). Sob estas premissas, os políticos podem influenciar o julgamento do eleitor, fazendo alterações populares nas políticas próximo das eleições (Franzese, 2002). Além disso, uma vez que os eleitores não aprendem com as experiências anteriores, eles podem ser enganados mais do que uma vez.

Porém, estas hipóteses não são muito satisfatórias do ponto de vista conceptual. Mais tarde, os modelos assumem a existência de expectativas racionais por parte do eleitor. Com as expectativas racionais, o modelo de oportunismo é destacado pelas investigações de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990). Estes afirmam que os governantes antes das eleições sinalizam a sua competência através da manipulação das variáveis de política económica (redução dos impostos, aumento nas despesas, aumento da oferta da moeda). Nos períodos seguintes às eleições os excessos cometidos são corrigidos via imposto inflacionário. A racionalidade dos eleitores limita o oportunismo dos eleitores. Então, os políticos são impulsionados por oportunismo, em vez de motivações ideológicas. Ainda assim, os ciclos políticos persistem no pressuposto que os políticos têm uma vantagem de informação sobre os eleitores quanto ao seu nível de competência. A competência pode ser definida como a capacidade de reduzir o desperdício no processo orçamental (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990), a promoção do crescimento sem inflação (Persson e Tabellini, 1990) ou o isolamento da economia dos choques aleatórias (Cukierman e Meltzer, 1986). A assimetria de informação implica que o actual governo tem um incentivo para sinalizar a sua competência por intermédio da manipulação de instrumentos de política pré-eleitorais.

Quanto ao modelo da ideologia com expectativas adaptativas criado por Hibbs (1977) afirma que os políticos no poder tentam beneficiar os grupos da população que os elegeram, o que os leva a terem objectivos diferentes quanto à evolução das variáveis económicas (inflação e desemprego). Os partidos de esquerda concentram-se no combate ao desemprego enquanto os de direita se preocupam fundamentalmente com o controlo dos preços. Tal como Nordhaus (1975), Hibbs admite a existência de uma curva de Phillips²² através das políticas orçamental e monetária. A percepção das expectativas racionais foi introduzida neste modelo por Alesina (1987). De acordo com este autor, a incerteza quanto à ideologia do partido que vencerá as eleições poderá ocasionar erros nas expectativas de inflação para o período posterior às mesmas. Assim, torna-se possível aos governantes, em função da sua ideologia, desviar a taxa de desemprego do seu valor natural imediatamente após as eleições. Em suma, ao considerar o efeito da orientação política do governo no comportamento orçamental, a maioria dos trabalhos evidencia a visão de que os partidos de esquerda e centro-esquerda têm mais despesas do que os conservadores (Bradbury e Crain, 2001).

Empiricamente, os ciclos político-económicos nas políticas públicas são amplamente reconhecidos pelo público em geral. Há também uma vasta literatura científica sobre o assunto. Em primeiro lugar, os ajustes da política para influenciar o eleitor na tomada de decisões são relativamente bem estabelecidos. Principalmente nas transferências directas, mas também em cortes de imposto (ou atraso nos aumentos), aumento da despesa (ou atraso nos cortes) e contratação pública (ou atraso em despedir) (Block, 2003). Em segundo lugar, a evidência de ciclos eleitorais é claramente mais forte ao nível das políticas do que nos resultados reais. Finalmente, argumenta-se que os incentivos à propaganda são dependentes do contexto político, económico, institucional, estrutural e estratégico em que os decisores se encontram (Franzese, 2002).

Assim, estes gastos evidentes nos ciclos eleitorais podem obrigar os agentes a recorrer ao crédito e, por conseguinte, originar endividamento. Por contraste, nos anos posteriores ao acto eleitoral pode-se assistir a uma contenção do endividamento.

²² A curva de Phillips tradicional descreve a existência de uma relação inversa entre inflação e desemprego. Na perspectiva económica, a curva de Phillips mostra que uma política de combate ao desemprego implicaria maiores níveis de inflação.

4.3 Influência da fragmentação política

Relativamente à fragmentação política dos governos subnacionais, em que a fragmentação partidária e as coligações são mais prevalentes, também pode levar a um endividamento excessivo.

O nível de fragmentação do governo pode afectar o grau de comportamento político oportunista. A fragmentação política é assim definida como a dispersão do poder político. Isto não se refere apenas aos governos de coligação, mas também para casos de governo dividido (isto é, quando diferentes partes estão no controlo do poder executivo e legislativo do governo). Segundo Tufte (1978) ('murder mystery approach') para o 'eleitoralismo' os políticos necessitam de armas, motivo e oportunidade. Têm dois tipos de armas: política monetária e política orçamental. Embora a política monetária só esteja disponível para os governos nacionais, as mudanças na política orçamental são acessíveis em qualquer nível de governo. O motivo é a reeleição. Quanto mais incerta a reeleição, maior é a probabilidade de que os políticos tendam a persuadir os eleitores, tal como o estudo de Aidt, Veiga e Veiga (2011) o demonstram. Finalmente, a oportunidade tem dois aspectos fundamentais. Ela exige que os governos tenham (perfeito) conhecimento sobre o calendário das eleições. As decisões políticas de ocasião com objectivos eleitorais só podem ser eficazes se o governante souber com antecedência quando as eleições irão ocorrer. Assim, isto implica também que o governo tem a "oportunidade política" para alterar a sua política. Portanto, têm algum grau de autonomia e poder político.

Neste sentido, apresentam-se três modelos teóricos de fragmentação do governo. Estes modelos também podem ser aplicados a níveis de governo inferiores como fizeram Ashworth, *et al.* (2005).

Primeiro, entre os modelos de inacção surge o modelo de guerra de atrito (Alesina e Drazen, 1991) que engloba os modelos que explicam a inactividade do governo de coligação, e, como tal, tem como consequência os défices orçamentais. Quanto mais partidos no processo de decisão maior o tempo na decisão, e assim as decisões são adiadas o que levará a maiores custos para (pelo menos) um dos decisores (incapacidade de responder às circunstâncias). Fundamentalmente, se um partido atrasar a decisão fará com que os outros também o façam, o que pode trazer efeitos negativos para os (apoiantes) dos outros partidos. Na presença de assimetria de informação sobre o tamanho dos custos

suportados pelas outras partes, cada parte tem um incentivo para esperar e ver se os outros tomam a decisão em primeiro lugar. Assim, as estabilizações são atrasadas até que "um grupo reconhece e fica com uma parcela desproporcional da responsabilidade". Daí que a *veto-player approach* (Howitt e Wintrobe 1995; Tsebelis 1995a,b) indica que se o número de intervenientes com direito de veto aumenta, torna-se mais difícil fazer um acordo sobre mudanças que deveriam ser efectuadas, o que levará a maiores défices orçamentais e dívidas para os governos mais fragmentados. Os políticos evitam trazer a questão para agenda política pois temem que a sua solução preferida para o problema seja derrotada pela solução das outras partes. Assim, estes modelos aplicam a hipótese de que os governos fragmentados têm tendência para adiar as suas decisões políticas. Isto porque as consolidações orçamentais se atrasam, o défice e a dívida são autorizados a aumentar mais do que no caso de um governo de maioria de um só partido. Ainda assim, os governos de coligação ou divididos não criam défices orçamentais, mas sim, adiam o ajustamento a choques o que indicia maior probabilidade do elevado défice permanecer a longo prazo (Ashworth, *et al.*, 2005).

Segundo, o problema dos recursos comuns assume que os políticos têm uma área preferida (Weingast *et al.*, 1981). Os fundos que pagam as despesas governamentais são obtidos de todo o país mas apenas são beneficiados um grupo específico levando a um excesso de oferta de projectos públicos para o seu eleitorado. Este problema intensifica-se quando o número de partidos na coligação aumenta. Enquanto numa empresa se identifica claramente o responsável e se pode afasta-lo, o actual governo é visto como parcialmente responsável pela actual dívida. Assim, o facto de os custos relacionados com as decisões orçamentais não estarem muitas vezes completamente internalizados pela coligação ou partido político no poder, pode levar os contribuintes a suportar opções políticas que excedam o socialmente óptimo (Letelier, 2010). Ao contrário do modelo de inacção, este é um problema estrutural a longo prazo. Pode não existir se existirem grupos fortes (Ashworth, *et al.*, 2005).

Por último, salienta-se a possibilidade de comportamento estratégico por parte dos decisores políticos (Persson e Svensson, 1989; Alesina e Tabellini, 1990; Aghion e Bolton, 1990). Isto pode acontecer como resultado de um governo de coligação (pois são mais incertos continuarem no poder) ou de um partido ter menor probabilidade de continuar no

mesmo cargo, então é a dívida a vencer. Isto gera um forte incentivo a quem está no poder de gastar excessivamente e a ter um comportamento estratégico. Assim, a incerteza sobre a participação num futuro governo pode criar um incentivo para limitar estrategicamente as opções políticas dos governos futuros, aumentando a dívida antes das eleições, a fim de comprometer os futuros governos.

Em suma, um maior grau de fragmentação política dos governos subnacionais pode aumentar a vulnerabilidade em relação às pressões políticas para que se consubstancie no aumento da despesa e daí pode gerar endividamento excessivo.

4.4 Conflito entre gerações

Os empréstimos são receitas creditícias que se designam de receitas não efectivas, no sentido em que, apesar de significar uma receita financeira no momento presente, significam igualmente um aumento do passivo da autarquia, pois investem-na num conjunto de responsabilidades que até então ela não tinha. A autarquia fica, portanto, numa situação de endividamento. Trata-se de um tipo de receita que investe a autarquia num conjunto de deveres jurídicos e financeiros futuros e que, consoante o prazo de duração ou maturidade do empréstimo, pode mesmo chegar a onerar as gerações futuras, podendo estas, eventualmente, ser chamadas a pagar despesas inerentes à construção de bens públicos ou semipúblicos que porventura não terão beneficiado (Rocha, 2009). Assim, mesmo que os investimentos públicos em bens públicos sejam feitos sob restrições, a exploração efectiva pode não ser rentável no campo material, porém pode-se ganhar no campo intelectual (por exemplo, o caso da educação) e na saúde da população.

Entende-se que os empréstimos são uma forma simples de obter fundos e colocar um fardo sobre os ombros das gerações futuras. O equilíbrio do orçamento local realizado através do endividamento envolve uma maior responsabilidade para as autoridades locais na utilização com eficiência e racionalidade os recursos locais (Bercu e Onofrei, 2006). Daí decorre que se pode criticar a restrição à eficiência da gestão e as despesas eleitoralistas pois deixam os encargos para os mandatários futuros (Gremaud e Toneto jr, 2002).

Assim, a restrição ao endividamento deve-se reger pelo princípio da equidade intergeracional, ou seja, as decisões financeiras actuais não se devem projectar negativamente nas condições sociais e económicas das gerações futuras. Deste modo, os empréstimos hoje contraídos deverão dimensionar-se principalmente para as despesas de capital, como a

construção de bens duradouros (escolas, centros de saúde, vias de comunicação, centros de dia, equipamentos desportivos e culturais) ou a amortização do passivo através do reembolso de empréstimos antigos, e deverão ainda ter em linha de conta a assunção de juros e de prazos de amortização limitados e reduzidos. Esta situação é uma forma de reconhecer que, em termos de Finanças Públicas, e não apenas autárquicas, a unidade de referência não pode ser apenas o ano, nem apenas o ciclo eleitoral, mas, muito mais do que isso, a geração (Rocha, 2009).

5. Trabalhos empíricos sobre as determinantes do endividamento

No quadro 3 são apresentados alguns estudos que analisaram as determinantes de variáveis associadas endividamento municipal. Os estudos de Corbari, Macedo, Freitag e Junior (2009), Veiga e Veiga (2007) e Letelier (2010) foram os que outorgaram mais dimensões para este trabalho.

Quadro 3 – Estudos que avaliam os indicadores sobre o endividamento municipal

Estudos	Assunto	Variável dependente	Variáveis explicativas
Lobo e Ramos (2010)	Identificar os indicadores da probabilidade de ruptura financeira dos Municípios em Portugal	$\begin{aligned} & \textit{Contrato de Saneamento} \\ & \textit{ou Reequilíbrio Financeiro} \\ & = \textit{Ruptura Financeira} \\ & \\ & \textit{Dívida Liquida} \\ & = \textit{Passivos Financeiros} \\ & - \textit{Activos Financeiros} \end{aligned}$	<p>Var. Financeiras: Diferenças das taxas de juro; Valor médio do investimento e das suas categorias; Despesas com pessoal em percentagem da receita não financeira; Receita Própria não financeira;</p> <p>Var. Políticas: Direita; Maioria; Alternância de Partido;</p> <p>Var. Socioeconómicas: Densidade Populacional; categoria da População; % da população com menos de 15 anos; % da população com mais de 65 anos; Litoral; Índice de Poder de Compra; Factor de dinamismo relativo; Depósitos totais <i>per capita</i>; N° de Empresas;</p>
Letelier (2010)	Analisar os factores explicativos do endividamento nos municípios chilenos	$\begin{aligned} & \frac{\textit{Transferência}}{\textit{Activo Circulante}} \\ & \\ & \frac{\textit{Contribuições Sociais do Pessoal}}{\textit{Activo Circulante}} \end{aligned}$	<p>Var. Política: Ideologia; Diferença entre os partidos representados; Coligação;</p> <p>Rendimento <i>per capita</i>; Contributo das despesas de educação; População; Qualificação do Presidente;</p>

Corbari, Macedo, Freitag e Junior (2009)	Analisar se a Lei de Responsabilidade Fiscal influencia o endividamento municipal no Brasil	$\text{Endividamento} = \frac{\text{Pass. Permanente} + (\text{Pass. Fin.} - \text{Act. Fin.})}{\text{Rec. Correntes}}$	$\text{Estrutura de Capital} = \frac{\text{Pass. Perm} + \text{Pass. Financ}}{\text{Activo Total}}$ $\text{Grau de dependência} = \frac{\text{Transferências}}{\text{Receita Total}}$ $\text{Desp. com Pessoal} = \frac{\text{Desp. Pessoal} + \text{Encargos}}{\text{Rec. Correntes}}$ $\text{Desp. com Investimento} = \frac{\text{Desp. Investimento}}{\text{Rec. Correntes}}$
Veiga e Pinho (2007b)	Avaliar as determinantes das Transferências Intergovernamentais em Portugal Continental	$\frac{\text{Total das Transferências}}{\text{População}}$	<p>Var. Políticas: Eleições Municipais; Eleições legislativas; Anos na Presidência</p> <p>Var. de Estratégia: Município e Governo do mesmo partido; Diferença de votos na eleição legislativa;</p> <p>Var. Demográficas: População; % da população com menos de 15 anos; % da população com mais de 65 anos;</p> <p>Var. Económica: Taxa de crescimento do PIB;</p>

<p>Veiga e Veiga (2007)</p>	<p>Testar a existência de ciclos político-económicos nos Municípios portugueses</p>	<p><i>Saldo</i></p> $\frac{((RecCorr + (RecCap - RActFinanc - RPassFinanc)) - (DespCorr + (DespCap - DActFinanc - DPassFinanc)))}{População}$ <p><i>Despesas Totais/População</i> <i>Despesas de capital/População</i> <i>Despesas de Investimento/Pop.</i></p>	<p>Var. Financeiras: Transferências reais <i>per capita</i>; Var. Políticas: Ano de eleições autárquicas; Partido de Direita; Var. Demográficas: Densidade populacional; % da população com menos de 15 anos; % da população com mais de 65 anos; Município pertencente ao litoral; Categoria da Pop.</p>
<p>Cabasés, Pascual, Vallés (2007)</p>	<p>Analisar a eficácia das restrições institucionais ao endividamento dos municípios espanhóis</p>	$Dívida = \frac{Receita da Dívida}{PIB Municipal}$	<p>Rácio do Investimento Real sobre o PIB; Rácio do serviço da dívida para receitas correntes do ano anterior por dimensão da população; Poupança líquida de custos do serviço da dívida; Nível de competências; Tendência da dívida; Receita Própria sobre PIB; PIB <i>per capita</i>;</p>
<p>Geys (2007)</p>	<p>Analisar os determinantes da dívida local nos municípios flamengos</p>	<p>Taxa de Crescimento da Dívida Local a Longo Prazo</p>	<p>Rendimento <i>per capita</i>; População; Taxa de juro; Legislação em vigor; Var. Políticas: Ideologia; Eleições; Efeito da fragmentação política;</p>

<p>Plekhanov e Singh (2006)</p>	<p>Analisar a eficácia das restrições a empréstimos para conter os défices fiscais locais numa amostra de 43 países</p>	$\text{Equilíbrio Fiscal dos governos subnacionais} = \frac{\text{excedente orçamental}}{\text{receita total}}$	<p>Tipo de abordagem no controlo de endividamento local; Antecedentes de resgate; Grau fiscal de descentralização; Padrões comuns na gestão da despesa pública; Características de governance: Índice de Corrupção e Independência do banco central; Custo do serviço da dívida; Var. Políticas: Democracia parlamentar; Representação regional; Coligação; Ano de eleições; Var. Demográficas: Densidade populacional; % da população com menos de 15 anos; % da população com mais de 65 anos; Var. Desenvolvimento: PIB <i>per capita</i>; mercado emergente; Var. Dimensão: Tamanho do governo; Área; Estrutura Federal: Federação; Dimensão das jurisdições subnacionais; Desequilíbrios horizontais;</p>
---------------------------------	---	---	--

Ashworth, Geys, Heyndels (2005)	Testar os potenciais indicadores de maiores níveis de dívida nos municípios flamengos	Nível de Dívida Municipal a Longo Prazo	Rendimento <i>per capita</i> ; População; Taxa de juro; Var. Políticas: Eleições; Efeito da Regra de equilíbrio orçamental; Maioria; Ideologia; Efeito da fragmentação política;
Pascual, Cantarero, Fernandez, Garcia-Valiñas (2004)	Analisar os principais determinantes da dívida dos governos locais em Espanha	$Dívida Local = \frac{Receita de Empréstimos}{População}$ $Dívida Local = \frac{(Rec. Emprést. - Desp. Emprést.)}{População}$	Var. Socioeconómicas: Rendimento <i>per capita</i> ; Densidade Populacional; Var. Políticas: Ciclo eleitoral; Var. Financeiras: despesas de investimento <i>per capita</i> ; % das transferências na despesa total; capacidade fiscal;

No estudo efectuado por Lobo e Ramos (2010) sugere-se que os municípios portugueses com maior probabilidade de ruptura financeira são os que apresentam desequilíbrios orçamentais, taxas de juro, nível de investimento, despesas com pessoal e dependência de transferências mais significativas. Ainda se associa a maiores níveis de endividamento os municípios com Presidentes de Câmara pertencentes a partidos de direita.

Os resultados da investigação de Letelier (2010) sobre os determinantes da dívida subnacional no Chile sugerem que os contratos de *leasing* (fonte a longo prazo), principalmente em municípios com mais receitas e população, os atraso na segurança social e na transferência para o FMC (transferência de parte das taxas que recolhem para os municípios mais pobres) levam a um retardar do endividamento municipal. Também há uma forte evidência da existência de oportunismo político, pois o número de empréstimos aumenta quando os municípios são do mesmo partido do governo central e quando se está mais próximo de eleições.

Na investigação de Corbari *et al.* (2009) evidencia que a nova legislação provocou mudanças significativas no padrão de endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Deste modo, com a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal o endividamento desfasado perdeu força, enquanto a estrutura de capital alcançou maior notoriedade.

A análise de Veiga e Pinho (2007b) sugere a existência de manipulação táctica na distribuição de transferências entre municípios nos primeiros anos de democracia enquanto nos últimos anos há evidência de comportamentos oportunistas.

Na análise realizada por Veiga e Veiga (2007) há clara evidência que em anos de eleições os autarcas aumentam os seus défices e as despesas municipais, principalmente nas rubricas mais visíveis para o eleitorado como as de investimento.

Na investigação sobre o endividamento dos municípios em Espanha, Cabasés *et al.* (2007) concluem que o investimento é um dos determinantes do endividamento municipal. Pode-se observar, ainda, que a imposição de um limite legal na relação entre despesas de capital e receitas correntes tem sido eficaz em termos de redução do endividamento das autarquias. Além disso, e como a Lei das Finanças Locais também afirma, a poupança líquida emerge como um indicador claro da capacidade de financiamento municipal. Entende-se que exista menos dívida a ser contraída pelas autarquias que tem maior

capacidade de financiamento. As autarquias que cobram mais impostos também tendem a ser mais dependentes da dívida. Isso parece sugerir que o empréstimo não é usado como um substituto da tributação e os municípios que fazem um maior esforço fiscal tem acesso facilitado ao crédito.

Na análise de Geys (2007) sobre a dívida local nos municípios flamengos sugere-se que o aproximar do ano eleitoral e o maior número de partidos faz aumentar as taxas de endividamento. Assim, o aproximar do ano eleitoral faz crescer a dívida entre os governos de um e de dois partidos, porém o aumento adicional é muito mais modesto quando se passa para "grandes" coligações (composto de três ou mais partes).

O estudo de Plekhanov e Singh (2006) concluiu que não há uma abordagem de controlo institucional sobre o endividamento subnacional única e melhor que todos as outras, tal como vimos anteriormente. Deste modo, o modelo de controlo existente e as idiosincrasias do país em questão afectam a eficácia das restrições institucionais.

Na análise sobre a dívida local nos municípios flamengos (Ashworth *et al.*, 2005) há evidência de uma relação de longo prazo da dívida com o rendimento, a população e o custo do serviço da dívida. Além disso, é evidente que o rácio da dívida a longo prazo diminui com a riqueza *per capita* do município. Entretanto, a evidência de um efeito a longo prazo de eventos políticos e fragmentação são fracas. Embora o ciclo eleitoral seja conhecido antecipadamente, não há efeito significativo sobre o endividamento de longo prazo. No entanto, no curto prazo, as evidências são muito fortes, assim aumenta-se a dívida antes das eleições e depois assiste-se a uma fase de recuperação. Os governos de coligação levam mais tempo a responder a choques externos e aplicar a sua política. Deste modo, os défices elevados persistem mais tempo quando o governo é fragmentado.

Na análise de Pascual *et al.* (2004) os níveis de investimento dos municípios espanhóis não são significativos na maioria das estimativas. E não encontraram evidência de ciclos eleitorais. No entanto, a incapacidade de recolher receitas ou o esforço de investimento explicam frequentemente os níveis de endividamento.

6. Determinantes do endividamento municipal em Portugal

6.1 Definição da variável dependente

A variável dependente é o Índice de Endividamento Líquido que resulta da diferença entre as dívidas a pagar e as disponibilidades e dívidas a receber sobre o total das receitas de impostos e transferências correntes do OE. Este cálculo está de acordo com o limite de endividamento líquido da NLFL, pois o endividamento líquido não pode ser superior a 125% das receitas mais importantes.

Pode-se descrever do seguinte modo:

$$\text{Índice de Endividamento Líquido} = \frac{\text{Passivo Circulante} - \text{Activo Circulante}}{\text{Total das Receitas de Impostos e Transf.}}$$

6.2 Definição das variáveis independentes utilizadas

No quadro 4 são apresentadas as variáveis explicativas e a relação esperada com o grau de endividamento dos municípios portugueses. Esta lista foi baseada nos trabalhos científicos anteriores realizados nesta área apresentados na secção anterior.

Quadro 4 – Variáveis explicativas e relação esperada com o índice de endividamento

Indicador	Fórmula	Relação esperada
Grau de Dependência	Transferências /Receita Total	Positiva / Negativa
Peso das Despesas com Pessoal na Despesa Total	<i>Despesas com Pessoal/Despesa Total</i>	Positiva
Peso das Despesas com Investimento na Despesa Total	<i>Despesas de Investimento/Despesas Total</i>	Positiva
População	<i>População</i>	Positiva / Negativa

Categoria populacional	3 – População com mais de 100000 habitantes. 2 – População entre 20000 e 100000 habitantes. 1 – População inferior a 20000 habitantes.	Positiva / Negativa
Área	<i>Área (km²)</i>	Positiva
Densidade Populacional	<i>População/Área</i>	Positiva
Peso da população com idade inferior a 15 anos	<i>Pop < 15anos/População</i>	Positiva
Peso da população com idade acima de 65 anos	<i>Pop > 65anos/População</i>	Positiva
Ano de Eleições ³	3 Anos antes das eleições	Negativa
Ano de Eleições ²	2 Anos antes das eleições	Negativa
Ano de Eleições ¹	1 Ano antes das eleições	Positiva
Ano de Eleições	1 - Ano de Eleições 0 - Restantes anos	Positiva
Direita	1- Partidos de Direita 0- Independentes ou Partido de Esquerda	Positiva / Negativa
Coligação	1 - 2 ou mais partidos 0 - Partido único	Positiva
Maioria	1- Partido ou coligação com maioria de vereadores 0- Partido ou coligação sem maioria de vereadores	Positiva / Negativa
Diferença na Percentagem de votos	% de votos no Vencedor – % de votos do 2º com maior votação	Positiva

A variável Grau de Dependência revela a intensidade de dependência dos Municípios em relação às transferências do Estado. Por um lado, este indicador pode actuar positivamente sobre o endividamento dos municípios devido a um maior nível de transferências poder acarretar uma expansão das despesas ou um menor esforço fiscal (Giuberti, 2005). Por outro lado, as transferências podem ter um impacto negativo sobre o endividamento dos municípios graças a estas poderem ser um substituto do endividamento.

A variável Despesas com pessoal na Despesa Total evidencia a importância de todas as espécies de remunerações (funcionários, agentes e restantes prestadores de serviço ao Município) em relação ao agregado de todas as despesas. Este indicador demonstra a rigidez orçamental dos municípios e aguarda-se que tenha um efeito positivo com o endividamento municipal sob o desígnio de que maior os gastos com pessoal maior é o nível de endividamento municipal. Isto porque a grande maioria das receitas tem como destino a remuneração de pessoal o que leva à redução dos recursos disponíveis para a aplicação noutras áreas.

A variável Despesas com Investimento na Despesas Total indica a relevância dos dispêndios com investimento (incluída na rubrica aquisição de bens de capital) em relação ao agrupado de todas as despesas. Este indicador procura averiguar se os gastos com investimentos causam um aumento do grau de endividamento municipal através do financiamento por recurso ao crédito de longo prazo.

A variável População pretende capturar se a dimensão populacional afecta o endividamento. A relação esperada da População sobre o índice de endividamento não tem uma literatura conclusiva isto porque reflecte a existência de economias ou deseconomias de escala. À medida que este coeficiente diverge da unidade reflecte possíveis (des) economias de escala. Porém, os municípios mais populosos poderão conduzir a maiores exigências de bens públicos locais (e o seu financiamento pode ser realizado, pelo menos parcialmente, através da dívida).

Alternativamente também se introduz a categoria populacional e, de igual modo, reproduz possíveis economias ou deseconomias de escala.

Também se inclui a *Área* porque os municípios com dimensões maiores necessitam de mais recursos para o desenvolvimento de infra-estruturas.

Neste sentido, introduz-se a densidade populacional uma vez que quanto menor for o valor (áreas despovoadas) mais cara é a provisão de bens públicos.

A percentagem da população com idade inferior a 15 anos ou com idade acima de 64 anos é entendida como rácios de dependência dado a ter necessidades específicas. Daí que os jovens e os idosos geram uma procura de bens e serviços públicos locais, como a Educação Básica (escolas) e as infra-estruturas para a terceira idade (centros de dia).

A variável Eleições é uma variável dummy igual a 1 em ano de eleições autárquicas e a 0 nos demais. Com esta variável pretende-se saber se existe menor disciplina fiscal em anos de escrutínio assistindo-se a maior nível de endividamento por causa de objectivos de curto prazo. Também se introduz as dummies Eleições₃, 2 ou 1 que mede o tempo antes das eleições (em anos). Com estas variáveis afere-se se existe ciclos políticos orçamentais (Baber e Sen, 1986; Clingermayer e Wood, 1995), isto é saber se nos primeiros anos após a eleição existe uma contracção do endividamento, e se quanto mais próximo das eleições assiste-se a um maior endividamento.

A variável Direita é uma dummy que iguala a 1 quando o Presidente de Câmara do município i é de um partido de direita (PPD/PSD, CDS/PP, MPT) e 0 quando pertence a um partido de esquerda (PS, PCP/CDU ou BE) ou é independente. Permite testar se o ciclo ideológico terá impacto no nível de endividamento.

A Coligação é uma variável dummy em que é igual a 1 no caso de coligação no executivo municipal e 0 caso seja de partido único, para possibilitar a análise da governação de dois ou mais partidos que ao adiarem o consenso político acarretam maiores custos.

Com a variável dummy de Maioria identifica-se se com a maioria de vereadores existirá maior probabilidade de endividamento.

A diferença na percentagem de votos indica a diferença percentual entre os dois partidos ou coligações com maior votação no anterior acto eleitoral. Com isso pretende-se testar se quanto menor for a diferença percentual, maior o equilíbrio nas eleições, e também maior a probabilidade do Presidente em funções ser oportunista.

6.2 Base de Dados

A informação desta investigação foi extraída das Contas Gerência dos Municípios de Portugal e dos Anuários Estatísticos Regionais entre 2003 e 2007. Os dados relativos às rubricas dos Municípios estão acessíveis livremente na Internet no sítio da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL) designado de Portal Autárquico.²³ O período da análise é pequeno devido sobretudo a falta de informação nos anos anteriores a 2003. Quanto aos Anuários Estatísticos que nos fornecem dados demográficos e políticos são produzidos e disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística.

A partir daí, construiu-se uma base de dados com informação relativa a cada um dos 308 municípios de Portugal entre 2003 e 2007. Neste período analisado ocorreram eleições municipais em 2005. É de assinalar que entre estes anos não se obtém acesso à totalidade de informação sobre os municípios.

6.3 Metodologia

Para alcançar os objectivos deste estudo foi realizada uma vasta pesquisa bibliográfica com o desígnio de recolher informação e conhecimento preliminar sobre o desempenho financeiro dos municípios, particularmente acerca do endividamento municipal.

O quadro 5 apresenta as estatísticas descritivas para todas as variáveis utilizadas no trabalho empírico.

Quadro 5 – Estatísticas Descritivas

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Ano	1540	2005	1.414673	2003	2007
Município	1540	154.5	88.94035	1	308
Índice de endividamento líquido	1522	1.378673	1.277206	-1.43	13.78
Área	1540	298.9199	276.9662	7.93	1720.6
População	1540	34279.44	55424.76	445	540022

²³ O sítio do Portal Autárquico é: <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Categoria populacional	1540	1.497403	.6341944	1	3
Densidade populacional	1540	298.7808	818.7838	5.5	7582.4
Peso da População <15 anos	1540	.1424026	.0283039	.07	.26
Peso da População >65 anos	1540	.210526	.0639458	.08	.42
Eleições3	1540	.2	.4001299	0	1
Eleições2	1540	.4	.4900571	0	1
Eleições1	1540	.2	.4001299	0	1
Eleições	1540	.2	.4001299	0	1
Coligação	1540	.1551948	.3622079	0	1
Direita	1540	.524026	.4995846	0	1
Majoria	1540	.8935065	.3085684	0	1
Diferença na percentagem de votos	1540	19.46082	13.91804	.03	60.28
Peso das transferências no total das Receitas	1536	.5864454	.1844448	.1037994	.9321266
Peso das despesas com pessoal em despesas totais	1536	.2720898	.0726412	.09	.57
Peso das despesas de investimento em despesas totais	1536	.2968034	.1333287	.02	.69

Fonte: DGAL e INE

6.4 Modelo Econométrico

O modelo empírico testado é descrito em (1), onde o t representa o ano, i o município, α é a constante a ser estimado, v_{1i} é o efeito individual do município i , v_{2t} o efeito do ano t , β_2 são os vectores dos parâmetros a serem estimados, e ε é termo de erro:

$$Y_{it} = \alpha + v_{1i} + v_{2t} + \beta_1 Y_{it-1} + \beta_2 X_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$i = 1, \dots, 308, t = 2003, \dots, 2007. \quad (1)$$

Em que X_{it} representa as seguintes variáveis explicativas:

$X_{it} = \left[\text{Grau de Dependência, Peso das Despesas com Pessoal na Despesa Total,} \right.$
 Peso da Despesas com Investimento na Despesa Total, Categoria Populacional, Densidade
 Populacional, peso da população <15 anos, peso da população > 65 anos, Ciclo Eleitoral,
 Maioria, Direita]

Este trabalho utiliza dados em painel e o modelo (1) é estimado utilizando-se o *Generalized Method of Moments* (GMM - Método Generalizado dos Momentos) que foi criado por Hansen (1982), e desde então tornou-se num dos métodos de estimação em economia e finanças mais utilizado (Arnold e Crack, 1999). A principal abordagem é de Arellano e Bond (1991).

O estimador GMM *Arellano-Bond* será utilizado para resolver o problema econométrico do valor desfasado da variável dependente estar correlacionado com o termo de perturbação, ε_{it} , mesmo que este não estivesse serialmente correlacionado, conduzindo a estimativas inconsistentes. Ainda se justifica por existir reduzida dimensão temporal (T=5 anos) e elevada dimensão do painel (N=308) na amostra (Wooldridge, 2002; Mileva, 2007).

O teste de Wald será utilizado para testar a significância global das regressões e o teste de Sargan para determinar se os instrumentos são adequados, ou seja para testar se as restrições estão sobre-identificadas. Por último, testa-se a existência de auto correlação de primeira e de segunda ordem nos resíduos.

6.5 Resultados Empíricos

O quadro 6, a seguir apresentado, mostra os principais resultados das nossas estimativas.

Quadro 6 – Resultados dos indicadores do Índice de Endividamento Líquido (2003-2007)

Arellano-Bond dynamic panel-data estimation: One-step results						
Variáveis	(1)		(2)		(3)	
	Coeficiente (Desvio Padrão estimado)	P> z	Coeficiente (Desvio Padrão estimado)	P> z	Coeficiente (Desvio Padrão estimado)	P> z
Índice de Endividamento Líquido desfasado	.4012081 (.2466649)	0.104	.4330221 (.2410604)	0.072	.3331288 (.229137)	0.146
Constante	.2139901 (.0510403)	0.000	.0382242 (.0197904)	0.053	.0394554 (.0195168)	0.043
Grau de dependência	-.9343282 (.4254606)	0.028	-.9550184 (.4210305)	0.023	-.8872898 (.4199864)	0.035
Peso da Desp. Inv. na Desp. Total	.64154 (.3334904)	0.054	.6416036 (.3332987)	0.054	.6288429 (.3297372)	0.057
Peso da Desp. com Pessoal na Desp. Total	.2795823 (.6739704)	0.678	.2956641 (.6729573)	0.660	.3063077 (.6672978)	0.646
Categoria Populacional	-.3682929 (.2361709)	0.119	-.3683985 (.2359691)	0.118	-.3722203 (.2332773)	0.111
População	-.0000274 (.0000274)	0.318	-	-	-	-
Peso da População com menos de 15 anos	1.436655 (6.552049)	0.826	-	-	-	-

Peso da População com mais de 65 anos	-2.600997 (6.698083)	0.698	-	-	-	-
Eleições3	-.3366501 (.0996583)	0.001	-.0047436 (.0470686)	0.920	-	-
Eleições2	-.5038834 (.136226)	0.000	-	-	-	-
Eleições	-	-	.167696 (.0450782)	0.000	.1547174 (.0465438)	0.001
Coligação	.0519186 (.1787104)	0.771	.0456067 (.1765816)	0.796	-	-
Direita	.0211842 (.1470761)	0.885	.025729 (.1467342)	0.861	-	-
Majoria	-.0796024 (.1456807)	0.585	-.0703459 (.1413788)	0.619	-	-
Diferença na percentagem de votos	.0014525 (.0036173)	0.688	-	-	-	-
Densidade populacional	.0012721 (.0021015)	0.545	-	-	-	-
Área	.0132524 (.0189876)	0.485	-	-	-	-
Wald Test	Wald chi2(16) = 28.49		Wald chi2(10) = 24.80		Wald chi2(6) = 21.77	
Sargan test	chi2(5) = 15.81 Prob > chi2 = 0.0074		chi2(5) = 15.85 Prob > chi2 = 0.0073		chi2(5) = 14.98 Prob > chi2 = 0.0105	
1st Order Arellano-Bond Autocorrelation Test (z stat.)	z = -1.94 Pr > z = 0.0520		z = -2.03 Pr > z = 0.0428		z = -1.89 Pr > z = 0.0582	

2nd Order			
Arellano-Bond	$z = -0.77$	$z = -0.89$	$z = -0.68$
Autocorrelation	$Pr > z = 0.4420$	$Pr > z = 0.3714$	$Pr > z = 0.4947$
Test (z stat.)			

No quadro 6 os coeficientes estimados na maior parte das variáveis financeiras, políticas e demográficas têm os sinais previstos.

O valor desfasado da variável dependente é estatisticamente significativo na segunda regressão e quanto maior o índice de endividamento actual maior será no ano seguinte.

Na primeira coluna apresenta-se os resultados de uma estimação que inclui todas as variáveis sugeridas anteriormente das quais se destaca o grau de dependência e as despesas de investimento (na despesa total) com forte impacto no índice de endividamento líquido, porém com efeitos diferentes.

Os municípios com maiores níveis de transferências (em receitas totais) apresentam um menor índice de endividamento líquido. Assim, os resultados indicam que por cada aumento de 0,1 no peso das transferências totais (na receita total) fazem diminuir em 0,093 o grau de endividamento, mantendo tudo o resto constante. O Grau de dependência induz negativamente o grau de endividamento e, portanto, tende a reduzir a necessidade dos municípios obterem financiamento via empréstimos. Surgindo, assim, como possível substituto para o endividamento municipal (Corbari, *et al.*, 2009).

Os resultados apresentados confirmam a hipótese de que o grau de endividamento é afectado positivamente pelo peso das despesas de investimento. Cada acréscimo de 0,1 nas despesas de investimento (na despesa total) reduz 0,064 o índice de endividamento líquido, mantendo tudo o resto constante. Assim, esta parcela da despesa é importante para o aumento do endividamento dos municípios, pois reduz os recursos disponíveis para outras áreas e estas terão que recorrer a financiamento. Portanto, esta rubrica é uma importante fonte de rigidez.

Os resultados corroboram a hipótese de existirem ciclos eleitorais orçamentais nos anos imediatamente posteriores ao acto eleitoral pois assiste-se a um maior esforço de restrição do índice de endividamento líquido. De salientar que no segundo ano de mandato a contenção seja ainda maior do que no primeiro (as variáveis são estatisticamente

significativas). Deste modo, os autarcas têm maior margem de manobra na segunda parte do mandato que na primeira. Ou seja, nota-se claramente que os autarcas não se importam de contrair o endividamento nos dois anos posteriores às eleições para terem maior margem de manobra na eleição seguinte. No plano teórico, o eleitor como tem uma visão restrita subestima as restrições no acto eleitoral. O ano eleitoral e seu predecessor caíram devido a colinearidade.²⁴ Posteriormente, numa segunda e terceira coluna com a eliminação de variáveis surge o ano eleitoral com impacto positivo no índice de endividamento líquido. Assim, confirma-se a existência de ciclo político-orçamental em que as administrações dos municípios, na tentativa de dilatar a possibilidade de vencer no acto eleitoral, provocam um agravamento no nível de endividamento (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990).

Quanto às variáveis relativas aos efeitos ideológicos, às coligações, à maioria de vereadores e aos efeitos da população apesar dos coeficientes estimados terem os sinais previstos não são estatisticamente significativas. No entanto, a categoria populacional está muito próxima de ser significativa o que poderia indicar que quanto maior o grupo populacional menor seria o nível de endividamento municipal.

Na segunda e terceira coluna exclui-se as variáveis com menor impacto no índice de endividamento líquido. Os coeficientes não se alteram significativamente relativamente à primeira regressão.

Quanto aos testes realizados, este modelo tem um bom desempenho. O teste de Wald²⁵ rejeita claramente a hipótese das variáveis não serem globalmente significativas. No teste de Arellano-Bond²⁶ existe auto-correlação de primeira ordem e a auto-correlação de segunda ordem é sempre rejeitada. Quanto ao teste de Sargan²⁷ nunca rejeita a validade das restrições sobre-identificadoras.

²⁴ Por colinearidade entende-se quando as variáveis estão bastante correlacionadas e não é possível estimar todos os coeficientes. Caso haja multicolinearidade os desvios-padrão são grandes, a regressão torna-se muito sensível a quaisquer alterações na especificação, os intervalos de confiança dos parâmetros serão mais largos e os testes de significância individual conduzirão a conclusões inadequadas. De salientar que a correlação elevada não é multicolineariedade (Wooldridge, 2003).

²⁵ A estatística de Wald indica que todas as variáveis exógenas conjuntamente explicam o grau de endividamento nos Municípios portugueses no período estudado.

²⁶ Os testes de correlação serial de 1ª e 2ª ordem às primeiras diferenças dos resíduos, assintoticamente distribuídas por $N(0,1)$ sob a hipótese nula de existir correlação serial.

²⁷ O Sargan é um teste à validade das restrições de sobre-identificação dos estimadores GMM, assintoticamente χ^2 , por outras palavras indica se os instrumentos são válidos.

Ainda realço que foram utilizadas como instrumentos o desfasamento de primeiro período da variável dependente e das variáveis exógenas.

Para continuar esta investigação seria interessante testar um segundo modelo que incluisse mais indicadores de gestão financeira, socioeconómicos, demográficos e políticos caracterizadoras dos municípios e também alargar quanto possível o número de anos de análise. Deste modo, pretende-se apurar ainda mais incisivamente quais os efeitos preponderantes para o índice de endividamento dos Municípios.

A análise dos indicadores no modelo 1 tem sido tratada frequentemente pelos responsáveis políticos como as principais causas possíveis de um elevado endividamento municipal.

Neste sentido, os resultados vêm ao encontro do que tem sido realizado nos últimos anos no âmbito da Política Local. Tem-se assistido a uma preocupação cada vez maior sobre o endividamento Municipal e, por conseguinte, a um maior controlo por parte das instituições públicas das contas municipais.

7. Potenciais ajudas no controlo do endividamento

7.1 Princípios orientadores

Actualmente, as autarquias locais alcançaram um grau de intervenção e um protagonismo na vida nacional que é, a todos os títulos, notável. Há, todavia, muitas melhorias a fazer na sua gestão, na introdução de uma perspectiva estratégica nos investimentos que executam, na distinção entre as funções dos políticos e as dos técnicos, na prática de mecanismos de análise crítica acerca das escolhas que fazem, na desburocratização dos seus serviços e na aproximação aos cidadãos. Deve-se, sobretudo, potencializar as suas capacidades de absorção para descentralizar competências que mais adequadamente possam ser exercidas junto dos seus destinatários (Oliveira, 1996).

Desta forma, só uma cooperação objectiva, rigorosa, célere e concertada por parte dos municípios, dos serviços municipalizados e das empresas municipais possibilitará cumprir os termos de certificação, aprovação e prestação de contas e, concomitantemente, potenciar as mais-valias em sede do planeamento estratégico a partir de uma informação financeira mais abrangente, mais qualificada e qualificadora (Alexandre, 2007).

Por último, para dar seguimento aos princípios orientadores de rigor e de eficiência, sem prejuízo de todos os outros princípios, designadamente do princípio da equidade intergeracional, do princípio da solidariedade recíproca e do princípio da estabilidade orçamental, é absolutamente necessário que uma autarquia disponha de capacidades técnicas, recursos humanos²⁸ e tecnológicos altamente evoluídos, além de um sistema organizacional moderno e com capacidade de produzir informação em tempo real, assimilada gestionariamente de forma automática com sujeição a follow-ups correntes (Alexandre, 2007). Destes assuntos trata-se, de certa forma, numa das próximas secções, nomeadamente com o contributo da contabilidade autárquica no controlo do endividamento.

²⁸ O Ofício-Circulado n.º 11/2007, de 30 de Março, da DGAL constitui um excelente contributo de interpretação e de boa execução técnica de inegável apoio às autarquias mais carenciadas em recursos humanos especializados (Alexandre, 2007).

7.2 Fontes alternativas ao endividamento

A necessidade de aumentar os investimentos públicos e privados dos municípios é um desafio para governos locais devido à crise. Devido ao baixo nível de fundos e à impossibilidade de aumentar os impostos locais, os governos locais necessitam de encontrar fontes financeiras alternativas para sustentar os projectos de investimento local (Bercu e Onofrei, 2006). Então, deve-se flexibilizar o financiamento dos municípios sem que isto se transforme em irresponsabilidade fiscal (Gremaud e Toneto jr, 2002).

Algumas experiências municipais mostram que é possível, com base em instituições que estão a ser criadas, potencializar a eficiência da alocação dos recursos e dos serviços municipais, de modo que estes possam actuar de forma mais eficaz no desenvolvimento económico e social. Entre os programas e acções bem sucedidas podem-se destacar algumas experiências com o orçamento participativo, parcerias público-privadas na provisão de serviços públicos (Gremaud e Toneto jr, 2002). E, ainda, tratarei da emissão de obrigações municipais como fonte opcional de financiamento.

7.2.1 As Parcerias Público-privadas Municipais

As parcerias público-privadas (PPP)²⁹ representam outra modalidade de financiamento dos investimentos locais. Isto significa que pode existir a cooperação entre as autoridades locais e o sector privado para realizar projectos económicos para o desenvolvimento das comunidades. Sendo que também se traduz numa aproximação da administração local às regras de mercado (Bercu e Onofrei, 2006).

A PPP não é só uma actividade para a prestação de bens ou serviços mas também consiste em gerir, manter e conservar a coisa pública e facultar o seu uso a terceiros (Alves,

²⁹ Por parceria público-privada entende-se “o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”, tal como definidas no artigo 2º do Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril. Do decreto fixam-se as responsabilidades das duas partes, os pressupostos que devem estar presentes ao lançamento da parceria, a partilha de riscos, o método de avaliação das parcerias e a fiscalização do cumprimento da parceria. Posteriormente a norma sofreu várias alterações através do Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, diploma que estabelece também as regras gerais aplicáveis à intervenção do Estado nas PPP. Do decreto fixam-se as responsabilidades das duas partes, os pressupostos que devem estar presentes ao lançamento da parceria, a partilha de riscos, o método de avaliação das parcerias e a fiscalização do cumprimento da parceria (Marques e Silva, 2008).

2002). Porém, devem existir critérios equilibrados relativos à repartição dos encargos, à distribuição do risco e partilha dos benefícios entre o parceiro público e o parceiro privado.

Os municípios portugueses têm optado pelas PPP que no direito comunitário são comumente apelidadas do tipo puramente institucionalizado (em contraste com as do tipo contratual requeridas pela administração central). As PPP deste tipo são caracterizadas pela cooperação entre o sector público e o privado numa entidade distinta, como por exemplo, a criação de empresas municipais com capitais maioritariamente públicos para a prestação de alguns serviços públicos (água, águas residuais, resíduos sólidos, reabilitação urbana, etc.) (Marques e Silva, 2008).

Para Marques e Silva (2008) as PPP municipais no sector da água têm sido relativamente bem sucedidas, ainda que os seus proveitos pudessem ser bem maiores. As principais críticas que se podem apontar é a falta de uma completa regulamentação específica e o facto de a sua execução ser cumprida a nível municipal têm comprometido a sua eficácia e, por vezes, a sua própria sustentação financeira.

Em suma, as PPP podem demonstrar uma eficiência para sustentar projectos de médio e longo prazo (Bercu e Onofrei, 2006).

7.2.2 Orçamento participativo

O Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo através do qual os cidadãos participam na tomada de decisão sobre o destino de uma parte ou de todos os recursos públicos disponíveis num território. Na sua maioria resultam apenas da vontade política dos eleitos que os propõem e sobrevive sem qualquer enquadramento legal ou normativo, sujeitando-os grandemente às dinâmicas dos ciclos eleitorais e a interpretações subjectivas (Dias, 2008).

Os OP podem ser identificados em três grandes fases de desenvolvimento: a primeira (1989-1997) caracterizada pela experiência num diminuto número de cidades de realçar Porto Alegre, Brasil (1989) e Montevideo, Uruguai (1990); a segunda (1997-2000) marcada pela consolidação no Brasil; e a terceira (2000 em diante) pelo alargamento e diversificação a outros países, como por exemplo, nos municípios portugueses. Estas experiências são todas diferentes no modo como se conceberam, se desenvolveram, assim como nos resultados que obtiveram (Cabannes, 2009).

Os entraves á realização destes OP são, por um lado, um poder político com défice de credibilidade mas com o interesse de se manter no poder e, por outro lado, uma sociedade civil indiferente (Dias, 2008).

Deste modo, o principal benefício é ampliar a participação dos cidadãos comuns a áreas que normalmente se encontram vedadas. O debate da gestão do orçamento público de um município poderá mostrar uma evolução em matéria de debate público e de quebra do secretismo que normalmente envolve a gestão orçamental. Assim, este processo é vantajoso para os diferentes actores: os autarcas podem aumentar sua legitimidade; os funcionários públicos podem melhorar a eficiência do seu trabalho e também o seu significado social; as organizações internacionais podem ver os recursos investidos sendo melhor utilizados; e os cidadãos podem contribuir de forma produtiva para a tomada de decisões e a gestão local.

Desta forma, todos os municípios, áreas e sectores que participam no processo de debate são beneficiados. Como os recursos disponíveis são, geralmente, insuficientes face à quantidade de reivindicações, os sectores melhor organizados e que participam mais têm maiores probabilidades de receber benefícios.

Dos resultados práticos pode-se salientar a melhoria dos serviços básicos, habitação, centros de saúde, infra-estrutura educacional na cidade de Porto Alegre. Por exemplo, em Córdoba (Espanha), o OP proporcionou a melhoria dos espaços públicos, dos jardins e praças. Até há clara evidência na América Latina de que este mecanismo acarreta maior arrecadação fiscal devido a uma maior transparência da administração pública (Cabannes, 2009).

Em suma, o OP pode ser uma ajuda para diminuir o endividamento pois este processo levará a uma melhoria na alocação de recursos e na definição de prioridades de investimentos. Assim, permite uma maior consciencialização sobre os recursos municipais, seus limites e origens.

7.2.3 Emissão de dívida municipal

A emissão de obrigações municipais³⁰ constitui uma das potenciais receitas já consagradas na legislação nacional é inserida no regime de crédito dos municípios (alínea I,

³⁰ Por obrigações entende-se os títulos negociáveis que, numa mesma emissão, conferem direitos de créditos iguais para o mesmo valor nominal (n.º 1 do art. 348º do Código das Sociedades Comerciais). A essência deste valor mobiliário é constituída pelo direito ao reembolso e pelo

do art. 10º e nº1 do art. 38º da NLFL) e pode ser uma alternativa sólida e viável ao esquema de financiamento municipal actual.

Rebelo (2008) questiona a introdução de emissões obrigacionistas em Portugal, apesar da titularização de activos dos municípios já terem conhecido o primeiro impulso através das Câmaras Municipais de Lisboa, Sintra e Oeiras. No entanto, alguns ordenamentos europeus juntamente com o ordenamento americano têm uma longa prática na emissão de obrigações para o financiamento das actividades desenvolvidas pelas administrações locais.

Segundo a autora os títulos de dívida municipal deverão ter uma estrutura para emissões de longo prazo, com maturidades elevadas, a taxa fixa e lançadas no mercado doméstico. Sugere ainda que as emissões de obrigações apesar do seu montante máximo de endividamento poder estar associado ao nível global de receitas, devem ser excepção ao endividamento líquido legalmente válido.

Dos benefícios da emissão de dívida obrigacionista a autora destaca os seguintes: 1) a possibilidade de obtenção de melhores taxas de juro, em relação ao crédito bancário; 2) maior prazo de financiamento por comparação com o sistema bancário; 3) alargamento da base de investidores que provocará competitividade na gestão da dívida pública municipal; 4) pode fomentar um capital de prestígio para o município e reforço do poder local; 5) associar os munícipes às suas actividades de desenvolvimento tornando-os possuidores de uma parte da emissão; e 6) provocará uma maior eficiência e transparência na gestão financeira e alocação de recursos.

7.3 Contabilidade autárquica

A reforma da Contabilidade autárquica iniciou-se com o Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de Julho, que veio autonomizar a contabilidade das autarquias locais (Costa, 2008).

Com o alargamento das competências e actividades dos municípios houve maior exigência de informação contabilística para a gestão. Assim, no contexto da reforma da

pagamento de um juro. A sua classificação deverá cingir-se aos seus elementos fundamentais: 1) no plano temporal, das maturidades (curto, médio ou longo prazos; 2) a forma de transmissão; 3) a representação do empréstimo; e 4) a estruturação dos juros e modo de reembolso. A performance de uma determinada emissão no mercado depende principalmente do risco associado, função de diversos tipos de risco diversificáveis e sistemáticos, e condição da taxa de retorno.

contabilidade pública e da Reforma da Administração Financeira do Estado (que se iniciou em 1990 com a Lei n.º8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública), surgiu o Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP) (Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro) e dele resultou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

O POCAL permite a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos num sistema mais informativo e capaz de apoiar a gestão das autarquias locais (Costa, 2008). Isto porque a Administração Pública moderna exige cada vez mais informação contabilística útil para a tomada de decisões e para o controlo orçamental, maior rigor e transparência na utilização dos dinheiros públicos, a par de uma modernização de procedimentos que facilite a consolidação de contas do Estado (Almeida, Marques, 2003).

Segundo Fernandes (2007), este plano foi uma autêntica revolução para a contabilidade autárquica pois permite o acompanhamento contínuo e integrado da gestão orçamental e financeira das entidades autárquicas, com conseqüente maior responsabilização (e transparência) dos respectivos gestores e políticos. Com os sistemas exigidos (contabilidade orçamental, patrimonial e de custos) pretende-se a obtenção de informação oportuna, útil e fiável. Quanto à fiabilidade, e segundo o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2010), parece ainda não ser a desejável, contudo tem havido uma clara evolução o que será necessário para sustentar tomadas de decisão.

O novo sistema de contabilidade autárquica é, assim, um instrumento indispensável ao planeamento económico (política orçamental, défice orçamental, políticas de financiamento), à gestão autárquica (execução e controlo do orçamento), à avaliação de desempenho e à auditoria interna e externa (possibilidade de imputação de responsabilidades) (Costa, 2008).

Deste modo, com este Plano pode-se encontrar informação específica em diferentes documentos sob diferentes ópticas. Em termos políticos, o Município deverá apresentar o Orçamento, Relatórios Trimestrais e documentos de Prestação de Contas à Assembleia Municipal que depois serão enviados à Direcção Geral do Orçamento e à Comissão de Desenvolvimento e Coordenação Regional ao qual pertence (art. 6 e 8 do POCAL). No que diz respeito à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Contas são-lhe enviados pelo Município: o Orçamento e documentos de Prestação de Contas. Também é de realçar que

os documentos de Prestação de Contas devem ser enviados ao INE para tratamento estatístico (art. 7 do POCAL).

Para Fernandes (2007) existe uma carência no que diz respeito à apresentação de documentos previsionais para que estes fossem posteriormente confrontados com os documentos de Prestação de Contas.

Com o controlo da Assembleia Municipal e do Tribunal de Contas, o órgão Executivo da autarquia local terá mais atenção a todos os seus movimentos de contas, em especial às despesas e às receitas. Isto é realmente importante, uma vez que a informação produzida será utilizada no contexto da consolidação das contas subnacionais e, por sua vez, no apuramento das contas nacionais. Ou seja, os Municípios estão dependentes do controlo das agências da Administração Central pois o seu endividamento pode constituir uma séria ameaça à capacidade do Governo Central em manter a disciplina fiscal e a estabilidade macroeconómica.

Deste modo, os Municípios têm autonomia financeira relativa (art. 3 da NLFL) pois têm património e finanças próprias,³¹ e devem elaborar diversos documentos, exercer poderes tributários, arrecadar receita e processar despesa que compete aos respectivos órgãos. Porém, não podem infringir ao permitido por Lei e o Governo apenas pode verificar se os actos são legais. Todavia, pode-se dizer que existem poucos poderes e também falta de meios para que os Municípios possam agir e responder às suas competências.

Portanto, perante a criação de novas entidades articuladas com as autarquias é essencial conhecer, a nível contabilístico, a situação da autarquia no seu todo, sobretudo o risco de descalabro financeiro associado a endividamento directo e indirecto excessivo (Costa, Pereira e Blanco, 2006).

³¹ De “finanças próprias” pretendem dizer que as autarquias locais dispõem de autonomia financeira. Significa isto que as autarquias locais devem dispor de receitas suficientes (incluindo transferências estaduais) para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das suas atribuições e competências. Porém, a autonomia financeira das comunidades locais será assegurada em termos mais adequados e eficazes se uma parte significativa das suas receitas se configurar como receitas próprias (Nabais, 2007).

7.4 Gestão Pública

A Gestão Pública Tradicional caracteriza-se pelo excesso de normas e regras, pela ausência de mentalidade empresarial encaminhada para os cidadãos, e pela inexistência de uma concepção explícita dos objectivos (Fernandes, 2000).

Actualmente emerge, em diversos países, um conjunto de iniciativas inovadoras no espaço da Administração Pública associadas aos novos desafios da Gestão Pública. Este conceito assumido como reforma administrativa designa-se de Nova Gestão Pública (NGP) e surge com o intuito de melhorar a eficiência, a eficácia e a satisfação dos cidadãos nos serviços públicos. A NGP baseia-se especialmente na inserção de mecanismos do tipo de mercado e na adopção de instrumentos de gestão privada para resolver os problemas da Administração Pública. Assim, a NGP tenta fomentar a concorrência entre fornecedores de bens e serviços públicos, com a finalidade de alcançar uma melhoria de qualidade na prestação de serviços para o cidadão e, ao mesmo tempo, reduzir os custos de produção (Hartley, *et al.*, 2002, p. 388).

Logo, a NGP tem como propósito transformar os funcionários públicos em gestores e o público em clientes (Gramberg e Teicher, 2000), ter uma gestão mais flexível, comparável a uma empresa privada com objectivos explícitos (Gonçalves, 2007). Deste modo, tenta-se expor o retrato real e coerente dos activos, dos passivos, da situação económica e financeira e dos resultados líquidos de cada entidade (Jorge, Carvalho e Fernandes, 2006). E até coloca critérios de eficiência que provocam a reconfiguração nas formas organizacionais de prestação de serviços (por exemplo, na criação de Empresas Públicas) (Santos, 2009).

No entanto, a NGP como modelo de gestão não tem uma definição clara e correcta e até mesmo os investigadores se dividem quando a considerá-la ou não como uma teoria da gestão da Administração Pública (McLaughlin, 2002).

Em Portugal, também se assistiu a uma reforma administrativa que assentou numa política de restrição orçamental, descentralização e atomização da Administração Pública. Embora autónomas, as autarquias locais são igualmente afectadas pelas opções da Administração Central (Costa e Rodrigues, 2007).

Assim, a NGP originou um emagrecimento nas contas das autarquias locais o que converte os actuais documentos de prestação de contas escassos para o conhecimento dos

cidadãos da realidade económica e financeira da autarquia, e conseqüentemente do seu real endividamento (Costa, *et al.*, 2006). Isto deve-se à criação de novas entidades para assumir a prestação dos serviços públicos tradicionalmente atribuídos às autarquias.

8. Conclusões

Com este estudo pretendeu-se identificar os determinantes financeiros, demográficos e políticos que contribuem para o índice de endividamento líquido dos Municípios entre o período de 2003 e 2007.

No plano financeiro, as transferências surgem como indicador mais importante na diminuição do índice de endividamento líquido. De seguida, e com impacto positivo no nível de endividamento líquido surge o peso das despesas de investimento (na despesa total). Por um lado, as transferências podem ser um substituto para o endividamento municipal mas, por outro lado, podem revelar um fraco desempenho fiscal dos governos receptores. Quanto às despesas de investimento surgem como importante fonte de rigidez orçamental.

Politicamente os resultados empíricos mostram que nos anos posteriores ao acto eleitoral se assiste a uma contracção do índice de endividamento provando-se, assim, a hipótese de ciclos eleitorais orçamentais. Deste modo, o aperto nas contas dá maior margem manobra nos anos pré-eleitorais. No ano eleitoral, os autarcas na tentativa de sinalizar a sua competência provocam um incremento no nível de endividamento. De igual modo, há clara evidência da manipulação de instrumentos de política pré-eleitorais.

As variáveis relativas aos efeitos ideológicos, às coligações, à maioria de vereadores e aos efeitos da população apesar de terem os sinais previstos não são significativas.

Entre os mecanismos que podem contribuir para a contracção do endividamento municipal e como fonte de financiamento para investimentos locais destacam-se as Parcerias Público-privadas, o Orçamento Participativo e a emissão de obrigações municipais.

Em suma, os próximos anos apresentam-se como um desafio aos municípios devido às restrições orçamentais (menores transferências do Estado e menor crédito dos bancos). Estas devem tentar gerir de forma mais eficiente os recursos de que dispõem e encontrar fontes alternativas de financiamento, regendo-se sempre pelos princípios da equidade intergeracional, da solidariedade recíproca e da estabilidade orçamental. O Estado deve pressionar os municípios à apresentação de documentos previsionais e vigiar com mais afinco as contas dos municípios e das empresas municipais.

Referências Bibliográficas

- Abrams, B. e Dougan, W. (1986), “The effects of institutional restraints on government spending,” *Public Choice*, 49, p. 101–106.
- Aghion, P. e Bolton, P. (1990), “Government domestic debt and the risk of default: a political-economic model of the strategic role of debt,” in R. Dornbush e M. Draghi (Eds.), *Public debt management: theory and history*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ahmad, E., Albino, M. A. e Singh, R. (2005), “Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations,” *IMF Working Papers*, 05/108.
- Aidt, T. S., Veiga, F. J. e Veiga, L. G. (2011), “Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model,” *Public Choice*, 148, p. 21-44.
- Alesina, A. (1987), “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game,” *Quarterly Journal of Economics*, 102(3), p. 651-678.
- Alesina, A., Cohen, G. e Roubini, N. (1992), “Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies,” *Economics and Politics*, 4, p. 1-30.
- Alesina, A. e Drazen, A. (1991), “Why are Stabilizations Delayed?,” *American Economic Review*, 81(5), p. 1170-1188.
- Alesina, A. e Tabellini, G. (1990), “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt,” *Review of Economic Studies*, 57(3), p. 403-414.
- Alexandre, J. (2007), *A Nova Lei das Finanças Locais - Manual para financeiros e não financeiros*, Dislivro, Lisboa.
- Almeida, J. M. de, e Marques, M. (2003), “A Contabilidade Pública e o Sector da Educação em Portugal: do pressuposto legal à economia, eficiência e eficácia,” *Education Policy Analysis Archives*, 11(42).
- Almeida, M. e Pereira, A. (1985), *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto Editora, Porto, p. 14.
- Alt, J. e Lowry, R. (1994), “Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the states,” *American Political Science Review*, 88(4), p. 811-828.

- Alves, C. S. (2002), “Os Municípios e as Parcerias Público-privadas, concessões e empresas municipais,” ATAM, Santarém, p. 23.
- Ashworth, J., Geys, B. e Heyndels, B. (2005), “Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities,” *International Tax and Public Finance*, 12 (4), p. 395–422.
- Baber, W. R. e Sen, P. K. (1986), “The Political Process and the use of Debt Financing by State Governments,” *Public Choice*, 48, p. 201–215.
- Barbosa, A. S. P. (2002), “Nota Sobre Uma Lei “Explosiva”,” *Boletim económico*, Banco de Portugal, 8(4), Dezembro, p. 27-29.
- Bayoumi, T. e Eichengreen, B. (1994), “The Political Economy of Fiscal Restrictions: Implications for Europe from the United States,” *European Economic Review*, 38(3-4), April, p. 783-791.
- Bayoumi, T. e Eichengreen, B. (1995), “Restraining yourself: The implications of fiscal rules for economic stabilization,” *IMF Staff Papers*, 42(1), p. 32–48.
- Bercu, A. e Onofrei, M. (2006), “Managing Local Public Debt in the Countries in Transition: An Issue of Fiscal Capacity or Something Else? The Romanian Case,” Paper prepared for the 14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), Ljubljana, May.
- Bird, R., Ebel, R. e Wallich, C. (1995), “Fiscal decentralization: from command to market,” in Bird R. M., Ebel R. D. e Wallich C. I. (eds), *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*, The World Bank, Washington DC, p. 1–68.
- Block, S. A. (2003), *Elections and the Composition of Public Spending in Developing Countries*, Fletcher School of Law and Diplomacy, unpublished manuscript.
- Bradbury, J. e Crain, W. (2001), “Legislative organization and government spending: cross-country evidence,” *Journal of Public Economics*, 82(3), p. 309-325.
- Bravo, A. B. e Sá, J. A. V. (2000), *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*, Verbo, Lisboa, Novembro, p. 52-56.
- Buchanan, J. (1960), *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

- Cabannes, Y. (2009), *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo*, In Loco, Equal, CES/University of Coimbra, UN Habitat Program, Lisbon, Portugal.
- Cabasés, F., Pascual, P. e Vallés, J. (2007), “The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities,” *Public Choice*, 131, p. 293-313.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P. e Jorge, S. (2010), *Anuário financeiro dos Municípios Portugueses 2008*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Carvalho, J. e Teixeira, A. (2007), “O Recurso ao crédito por parte das Autarquias Locais,” in *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, CEJUR, p. 116-123.
- Capela, J. V. (2005), “Administração Local e municipal portuguesa do século XVIII às reformas liberais (Alguns tópicos da sua Historiografia e nova História),” in *Os Municípios no Portugal Moderno: Dos forais manuelinos às reformas liberais*, Lisboa, Ed. Colibri - CIDEHUS-EU, p. 39-58.
- Clingermayer, J. C. e Wood, D. B. (1995), “Disentangling Patterns of State Debt Financing,” *American Political Science Review*, 89(1), p. 108–120.
- Corbari, E., Macedo, J., Freitag, V. e Junior, P. (2009), “Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento municipal: uma análise de dados em painéis,” *Anais do 9º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, Julho.
- Costa, A. (2008), *A Auditoria Interna nos Municípios Portugueses*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Novembro.
- Costa, A. F., Pereira J. M. e Blanco, S. R. (2006), “Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública,” *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. III, nº 5/6, p. 201-225.
- Costa, C. e Rodrigues M. (2007), “Local Governments Budgeting: A Portuguese Analysis of Central Dependency,” EGPA Conference, Madrid.
- Costa, J. S. e Delgado, A. P. (2003) “O Endividamento Municipal na Região Norte de Portugal,” *Estudos Regionais*, 2, Outubro.
- Cukierman, A. e Meltzer, A. (1986), “A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government and the Benefits of a Constitution,” *Economic Inquiry*, 24, p. 367-388.

- Derycke, P. e Gilbert, G. (1985), “The public debt of French local government,” *Journal of Public Policy*, 5(3), p. 387-399.
- Dias, Nelson (2008), “Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo,” *e-cadernos ces*, 1, p. 195-218.
- Drezgić, Saša (2005), “Local Government Borrowing in Europe – Lessons for Croatia,” 5th International conference Economic integration, competition and cooperation, Faculty of Economics, University of Rijeka, Rijeka, p. 1-15.
- Dvořáková, P. (2006), “State Regulation of the Municipal Public Debt in the Czech Republic,” Paper prepared for the 14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), Ljubljana, May.
- Epple, D. e Spatt, C. (1986), “State restrictions on local debt. Their role in preventing default,” *Journal of Public Economics*, 29(2), p. 199-221.
- Farnham, P. G. (1985), “Re-examining Local Debt Limits: A disaggregated Analysis,” *Southern Economic Journal*, 51(4), p. 1186-1201.
- Fernandes, A. T. (1992), *Poder local e democracia*, Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Porto.
- Fernandes, M. (2000), “Os Sistemas de Informação de Gestão derivadas da Nova Gestão Pública,” VII Congresso de Contabilidade e Auditoria, Maio.
- Fernandes, M. J. (2007), “Contribuição da informação contabilística para a tomada de decisão na administração pública autárquica: controlo do endividamento líquido,” *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. V, nº 8, p. 67-96.
- Fisher, R. (2007), *State and Local Public Finance*, 3^a edition, Thomson South-Western.
- Fornasari, F., Webb, S. B. e Zou, H. (2000), “The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence,” *Annals of Economics and Finance*, 1 (11), p. 403-433.
- Franco, A. L. S. (2003), *Finanças do Sector Público. Introdução aos subsectores Institucionais (Aditamento de Actualização)*, reimpressão, AAFD, Lisboa.
- Franco, A. L. S. (2007), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4^a ed., 11^a reimp., Almedina, Coimbra.

- Franzese, R. J. (2002), “Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes,” *Annual Review of Political Science*, 5, p. 369-421.
- Geys, B. (2007), “Government Weakness and Electoral Cycles in Local Public Debt: Evidence from Flemish Municipalities,” *Local Government Studies*, 33(2), p. 237-251.
- Giuberti, A. C. (2005), “Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros,” Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Giugale, M., Trillo, F. H. e Oliveira, J. C. (2000), “Subnational Borrowing and Debt Management” in Marcelo Giugale and Steven Webb (eds.), *Achievements and challenges of fiscal decentralizations. Lessons from Mexico*, The World Bank Washington DC.
- Gonçalves, S. (2007), “A Consolidação de contas da Administração Pública: enquadramento teórico e análise empírica,” Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Auditoria, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga.
- Gramberg, B. e Teicher, J. (2000), “Managerialism in local government: Victoria, Australia,” *International Journal of Public Sector Management*, 13(5), p. 476-492.
- Gremaud, A. e Toneto Jr, R. (2002), “Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades,” *Nova Economia Belo Horizonte*, 12 (2), Julho-Dezembro, p. 109-130.
- Hartley, J., Butler, M. e Benington, J. (2002), “Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective,” *Public Management Review*, 4(3), p. 387-405.
- Heins, A. J. (1963), *Constitutional restrictions against state debt*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Henriques, J. (1990), *Municípios e Desenvolvimento: caminhos possíveis*, Escher, Lisboa.
- Hibbs, D. (1977), “Political Parties and Macro-Economic Policy,” *American Political Science Review*, 71(4), p. 1467-1487.

- Howitt, P. e Wintrobe, R. (1995), “The Political Economy of Inaction,” *Journal of Public Economics*, 56(3), p. 329-353.
- Hyman, D. N. (2005), *Public Finance: A Contemporary application of Theory To Policy*, 8ª ed., Thomson South-Western, Mason, Ohio.
- Jalil, A., Zafarullah, A., Karim, A. e Al-Huda, N. (2008), “Constraining the spending behavior of subnational governments through borrowing limitation: The case of Malaysia,” MPRA Paper 25234, University Library of Munich, Germany.
- Jin, J. e Zou, H. (2002), “How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?” *Journal of Urban Economics*, 52 (7), p. 270-293.
- Jorge, S., Carvalho, J. e Fernandes, M. (2006), “Compliance with new system of local government accounting in Portugal,” in E. Landel and J. Scheid (eds.), *Accounting reform in the Public Sector: mimicry, fad or necessity?*, p. 145-162.
- Kenyon, D. (1991), “Effects of federal volume caps on state and local borrowing,” *National Tax Journal*, 44(4), p. 81–92.
- Kiewiet, D. R. e Szakaly, K. (1996), “Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness,” *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 12 (1), p. 62-97.
- King, D.S. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Allen & Unwin, London.
- Laranjeiro, S. (2003), *Fontes de financiamento e capacidade de endividamento – o caso da Câmara Municipal de Vila do Conde*, Relatório de Estágio, Licenciatura em Gestão de Empresas, EEG, Universidade do Minho.
- Letelier S., L. (2010), “Theory and evidence of municipal borrowing in Chile,” *Public Choice*, 146, p. 395-411.
- Lobo, F. e Ramos, P. (2010), “Os Factores Determinantes da Probabilidade de Ruptura Financeira dos Municípios Portugueses,” 16º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Funchal, Julho.
- Lobo, F. e Ramos, P. (2009), “Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal – A Nova Lei das Finanças Locais,” 15º Congresso da

- Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Cidade da Praia, Cabo Verde, Julho.
- Marques, R. C. e Silva, D. (2008), “As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações,” *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. VI, nº 10, p. 33-50.
 - Martell, C. (2008), “Fiscal Institutions of Brazilian Municipal Borrowing,” *Public Administration and Development*, 28, p. 30-41.
 - McEachern, W. A. (1978), “Collective Decision Rules and Local Debt Choice: A Test of Median-Voter Hypothesis,” *National Tax Journal*, 31 (2), p. 129-136.
 - McLaughlin, K. (2002), “Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance,” *Public Management Review*, 4, 405-411.
 - Mello, L. (2005), “Globalization and fiscal federalism: does openness constrain subnational budget imbalances?,” *Public Budgeting and Finance*, 25(1), p. 1-14.
 - Misiolek, W.S. e Elder, H.W. (1988), “Tax structure and the size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments,” *Public Choice*, 57, p. 233-245.
 - Mitchell, W. E. (1967), “The Effectiveness of Debt Limits on State and Local Government Borrowing,” *The Bulletin*, New York University, Institute of Finance.
 - Mourão, P. (2007), “O Planeamento Regional em Portugal e na Comunidade Europeia,” *Revista Galega de Economía*, 16(2).
 - Mourão, P. (2009), *Quatro Ensaios Sobre a Ilusão Fiscal*, Tese de Doutoramento em Ciências Económicas, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga.
 - Nabais, J. C. (2007), *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra.
 - Nordhaus, W. D. (1975), “The Political Business Cycle,” *Review of Economic Studies*, 42(1), p. 169-190.
 - Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace and Javanovich, New York.
 - Oates, W. (1988), “On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey,” in G. Brennan, B.S. Grewel, e P. Groenewegen (Eds.), *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*, Australian National University Press, Sydney.
 - Oliveira, C. (1996), *História dos Municípios e do Poder Local – dos Finais da Idade Média à União Europeia*, Círculo de Leitores, Lisboa.

- Paixão, J. e Cadilha, C. (1997), *Legislação da Administração Local*, Almedina, Coimbra.
- Pascual, M., Cantarero, D., Fernandez, R. e Garcia-Valiñas, A. (2004), “Determinants of Local Government Debt in Spain: A Panel Data Approach,” 60th IIPF Congress: Fiscal and Regulatory Competition, Milão, Agosto.
- Persson, T. e Svensson, L. (1989), “Why a Stubborn Conservative would run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences,” *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), p. 325-345.
- Persson, T. e Tabellini, G. (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, Chur.
- Plekhanov, A. e Singh, R. (2006), “How should sub-national borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence,” *IMF Staff Papers*, 53(3), p. 446-452.
- Pogue, T. S. (1970), “The Effects of Debt Limits: Some New Evidence,” *National Tax Journal*, 23(1), p. 36-49.
- Poterba, J.M. e Reuben, K. (1999), “State fiscal institutions and the US municipal bond market,” in J. Poterba, e J. von Hagen (Eds.), *Fiscal institutions and fiscal performance*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Prud’homme, R. (1995), “The dangers of decentralization,” *The World Bank Research Observer*, 10(2), p. 201-220.
- Puviani, A. (1903), *Teoria della illusione finanziaria*, Sandron, Palermo.
- Ratchford, B. U. (1941), *American State Debts*, Duke University Press, Durham.
- Rattsø, J. (2002), “Fiscal Controls in Europe: A Summary,” in B. Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Rebelo, M. (2004), *Obrigações Municipais - Uma Solução de Mercado para o Financiamento Municipal; As Experiências do Direito Comparado e a Dinâmica de Implementação*, Almedina, Março.
- Rocha, J. F. da (2009), *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, CEJUR, Janeiro.

- Rodden, J. (2002), “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World,” *American Journal of Political Science*, 46(3), p. 670-687.
- Rodden, J. e Eskeland, G. S. (2003), “Lessons and Conclusions,” in Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, e Jennie Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, p. 431-466.
- Rogoff, K. (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles,” *American Economic Review*, 80(1), p. 21-36.
- Rogoff, K. e Sibert, A. (1988), “Equilibrium Political Business Cycles,” *Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16.
- Santos, B. (2009), *A institucionalização do POCAL: um estudo exploratório de duas Autarquias Locais*, Universidade do Minho, Novembro.
- Swianiewicz, P. (2004), “The theory of local borrowing and the West-European experience,” in P. Swianiewicz (Ed.), *Local government borrowing: risks and rewards: a report on Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, New York.
- Tanzi V. (1996), “Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects,” in Bruno M. e Pleskovic B. (eds), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, The World Bank, Washington DC, p. 295-316.
- Ter-Minassian, T., Albino-War, M. e Singh, R. (2004), “Managing Subnational Borrowing,” Conference for the Handbook of Fiscal Federalism, Turin, August.
- Ter-Minassian, T. e Craig, J. (1997), “Control of Subnational Government Borrowing,” in Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.
- Tsebelis, G. (1995a), “Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism,” *British Journal of Political Science*, 25(3), p. 289-325.
- Tsebelis, G. (1995b). “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies,” in H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Campus Verlag, Frankfurt, p. 83-111.

- Tufte, E. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Oliveira, L. Valente de (1996), *Regionalização*, 3ª edição, Edições Asa.
- Veiga, L. G. (2002), “The Political Economy of Local Governments’ Expenditures,” *NIFE – Working Paper 8/2002*.
- Veiga, L. G. e Pinho, M. P. (2007a), “O Poder Local e a Europa,” in Marina C. Lobo e Pedro Lains (eds.), *Em nome da Europa – Portugal em Mudança (1986-2006)*, Princípia, Março.
- Veiga, L. G. e Pinho, M. P. (2007b), “The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence From a Maturing Democracy,” *Public Choice*, 133, p. 457-477.
- Veiga, L. G. e Veiga, F. J. (2007), “Political Business Cycles at the Municipal Level,” *Public Choice*, 131, p. 45-64.
- von Hagen, J. e Eichengreen, B. (1996), “Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union,” *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 86(5), p. 134-138.
- Vulovic, V. (2010), “The effect of sub-national borrowing control on fiscal sustainability: How to regulate?,” Working Papers from Institut d’Economia de Barcelona (IEB), nº 2010/36.
- Weingast, B., Shepsle, K. e Johnson, C. (1981), “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics,” *Journal of Political Economy*, 89(4), p. 642–664.
- Wildasin, D. (1997), “Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations,” *Policy Research Working Paper 1843*, The World Bank, Washington DC.
- Wooldridge, J. M. (2002), *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, Southwestern College Publishing, Cincinnati.

Legislação:

Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (a “Lei das Autarquias”)

Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro (Lei das Finanças Locais)

Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de Julho

Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho (Empréstimos municipais)

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março

Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março

Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro

Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro (Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública)

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro

Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais)

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais)

Lei n.º 169/99, de 14 de Setembro (Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias)

Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto

Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado de 2002)

Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (Orçamento Rectificativo de 2002)

Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental)

Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003)

Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004)

Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005)

Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2006)

Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007)

Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro (Regime Jurídico do Sector Empresarial Local)

Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril (Lei do Orçamento do Estado para 2010)

Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho