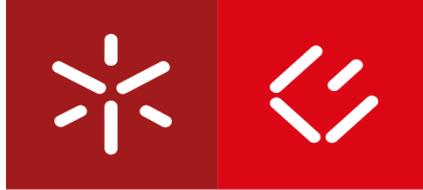


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Joaquim Gonçalves Silva

Condicionalismos políticos à política fiscal municipal



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Joaquim Gonçalves Silva

Condicionalismos políticos à política fiscal municipal

Dissertação de Mestrado
Em Administração Pública

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor Miguel Rodrigues

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

AGRADECIMENTO

Tudo o que sou e tudo o que tenho conquistado, resulta de um esforço combinado entre a minha luta e entrega pessoal e a ação mais ou menos benevolente de todos quantos Deus colocou e coloca no caminho da minha vida.

Por isso, por mais excêntrico que possa parecer, agradeço a todos aqueles que apoiando ou dificultando o meu peregrinar, contribuíram desse modo para o meu crescimento e para o meu fortalecimento enquanto ser humano, nos mais diversos papéis que a vida me chama a desempenhar.

Aprendi a valorizar o silêncio com os faladores ...

Aprendi a amar a bondade com os maldosos ... e,

Aprendi a praticar a tolerância com os intolerantes ...

Todos, sem exceção, fortalecem e atribuem mais dignidade e maior valor à minha caminhada de vida.

Agradeço confiadamente a Deus, por toda a minha vida, pois pobre ou rica, é a minha vida.

... A todos o meu enorme bem-haja e a minha mais profunda gratidão!

E ... às pessoas especiais, o meu bem-haja e a minha gratidão especial.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro sob compromisso de honra, ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro, que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

STATEMENT OF INTEGRITY

I hereby declare having conducted this academic work with integrity. I confirm that I have not used plagiarism or any form of undue use of information or falsification of results along the process leading to its elaboration.

I further declare, that I have fully acknowledged the Code of Ethical Conduct of the University of Minho.

Condicionalismos políticos à política fiscal municipal

RESUMO

O quadro fiscal português no âmbito da definição das receitas públicas e próprias dos municípios, concede uma margem de liberdade aos agentes políticos locais na fixação do nível fiscal para a sua unidade política infranacional. As decisões nesta matéria são anuais e têm repercussão direta no nível das receitas do próprio município. Os fundamentos que suportam aquelas decisões, além do nível de descentralização, podem apresentar uma diversidade de argumentos. Na presente dissertação procurámos perceber o comportamento de três desses argumentos possíveis para o IMI, IRS, Derrama e Derrama Reduzida. Os fundamentos eleitos para a referida análise foram: o Ciclo Eleitoral, a Ideologia Política e a Competição Eleitoral. O espaço temporal de observação eleito foi 2009 - 2019, que compreende três atos eleitorais.

Com a análise do ciclo político, apurámos em que medida as opções tomadas variaram tendo em conta os momentos próprios do calendário eleitoral. Constatámos que os diferentes impostos apresentam flutuações distintas perante o ciclo eleitoral.

O estudo centrado na ideologia, procurou verificar se as decisões tomadas pelos agentes políticos locais, que suportavam a maior ou menor carga fiscal em cada um dos impostos, seguiam a ideologia partidária ou se, ao invés, seguiam fundamentos positivistas do seu autor. Os resultados demonstraram que a referência ideológica nem sempre é a justificação inerente à fixação das taxas dos impostos.

Finalmente com o terceiro argumento, a Competição Eleitoral, procurou-se analisar o impacto da competição política no peso dos impostos. Neste argumento, os resultados do estudo foram unânimes e confirmam que quanto menor for a folga eleitoral menor tende a ser a carga fiscal.

Palavras-chave:

Agente Político, Ciclo Político, Competição Eleitoral, Custos de Transação, Ideologia.

Political constraints on municipal fiscal policy

ABSTRACT

The Portuguese tax framework, within the scope of the definition of public and municipal revenue, grants a margin of freedom to local political agents in establishing the tax level for their sub-national political entity. The decisions on this matter are annual and have a clear impact on the level of the municipality's own revenue. The basis for those decisions, in addition to the level of decentralisation, may present a variety of arguments. In this dissertation, we tried to understand the behaviour of three of these potential scenarios for IMI, IRS, Derrama and Derrama Reduzida. The bases chosen for this analysis were: the Electoral Cycle, Political Ideology and Electoral Competition. The time frame of observation chosen is 2009 - 2019, which comprises three electoral acts.

With the analysis of the political cycle, we have ascertained the extent to which the choices made have varied in accordance with the timing of the electoral calendar. We have been able to see that the various taxes fluctuate differently in relation to the electoral cycle.

The study focused on ideology sought to verify whether the decisions made by local political agents, who endured the greater or lesser tax burden in each individual tax, followed the partisan ideology or whether they followed the author's positivist foundations. The results have shown that the ideological reference is not always the inherent justification for setting tax rates.

Finally, with the third basis, the Vote Leave, we tried to analyze the impact of political competition on the tax burden. In this argument, the results of the study were unanimous and confirm that the smaller the vote leave is, the lower the tax burden tends to be.

Keywords:

Political Agent, Political Cycle, Electoral Competition, Transaction Costs, Ideology.

Índice Geral

| | |
|--|-----|
| DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS..... | ii |
| AGRADECIMENTO | iii |
| DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE..... | iv |
| RESUMO..... | v |
| ABSTRACT | vi |
| Iª PARTE – NOTAS INTRODUTÓRIAS..... | 1 |
| 1 – Introdução | 1 |
| 1.1 – Enquadramento da dissertação..... | 1 |
| 1.2 – Perguntas de investigação | 2 |
| 1.3 – Estrutura da dissertação..... | 3 |
| IIª PARTE – ENQUADRAMENTO TEÓRICO | 5 |
| 2 – A descentralização – a perspetiva fiscal..... | 5 |
| 2.1 – Introdução à descentralização..... | 5 |
| 2.2 – A descentralização fiscal..... | 6 |
| 3 – Custos de Transação Políticos | 11 |
| 3.1 – Enquadramento da Teoria dos Custos de Transação Políticos..... | 11 |
| 3.2 – Os Custos de Transação Políticos..... | 14 |
| 3.3 – O Ciclo Político. Um custo de transação político? | 27 |
| 4 – Ideologia, uma referência de comportamento político? | 30 |
| IIIª PARTE – ENQUADRAMENTO EMPÍRICO | 34 |
| 5 – Introdução e enquadramento do estudo empírico | 34 |
| 5.1 – A descentralização fiscal em Portugal | 34 |
| 5.2 – As receitas municipais..... | 36 |
| 5.3 – O sistema fiscal português..... | 37 |
| 6 – Estudo empírico | 38 |
| 6.1 – Perguntas de investigação | 38 |
| 6.2 – Hipóteses de trabalho | 39 |
| 6.3 – Período de investigação..... | 42 |
| 6.4 – Fontes de informação – Dados e recolha | 42 |

| | |
|---|----|
| 6.5 – Âmbito dos municípios | 42 |
| 6.6 – As variáveis de investigação..... | 43 |
| 7 – Operacionalização empírica | 50 |
| 8 – Resultados | 53 |
| 8.1 – Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)..... | 54 |
| 8.2 – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares..... | 56 |
| 8.3 – Derrama | 57 |
| 8.4 – Derrama Reduzida | 59 |
| 8.5 – Súmula dos resultados..... | 60 |
| IVª PARTE – CONSIDERAÇÕES FINAIS | 63 |
| 9 – Conclusão..... | 63 |
| 10 – Limitações do estudo e pistas para investigações futuras | 66 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 67 |

Abreviaturas e Siglas

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

BE – Partido Bloco de Esquerda

CDS-PP – CDS Partido Popular

CL – Coleta Líquida

CT – Coleta Total

H1 – Hipótese 1

H2 – Hipótese 2

H3 – Hipótese 3

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IUC – Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

PCP/PEV – Coligação Partidária Partido Comunista Português e Partido Ecológico os Verdes

PPD/PSD – Partido Social Democrata

PS – Partido Socialista

RC – Rendimento Coletável

RJFALEI – Regime Jurídico de Financiamento das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

RTG – Rendimento Tributável Global

Índice de Quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Peso relativo dos impostos nas receitas municipais (Inserido em nota de rodapé) ... | 1 |
| Quadro 2 – Classificação dos Modelos de Ciclos Políticos | 27 |
| Quadro 3 – Enquadramento ideológico dos partidos vencedores | 48 |
| Quadro 4 – Estimação do efeito em termos no IMI | 54 |
| Quadro 5 – Estimação do efeito em termos no IRS | 56 |
| Quadro 6 – Estimação do efeito em termos na Derrama | 57 |
| Quadro 7 – Estimação do efeito em termos na Derrama Reduzida | 59 |
| Quadro 8 – Súpula dos resultados | 60 |

Iª PARTE – NOTAS INTRODUTÓRIAS

1 – Introdução

1.1 – Enquadramento da dissertação

A realização da presente dissertação sempre foi entendida como sendo algo mais do que a mera obtenção do grau académico de Mestre. Procurou, para além daquele objetivo de suporte inicial, congrega outros fins, com especial relevo, para a apreensão prática da habilidade de desenvolver trabalhos científicos, aplicar e desenvolver conhecimentos adquiridos na componente letiva do Mestrado em Administração Pública e aproveitar algo dos 25 anos de experiência profissional na área fiscal. Este caminho levou à definição do tema “Condicionalismos políticos na política fiscal municipal”.

Os municípios são entidades públicas com autonomia financeira e administrativa, aos quais cabe administrar um determinado espaço geográfico próprio e delimitado - o concelho. Para desenvolverem a sua missão, são dotados de um conjunto de receitas que respeitam uma estrutura financeira própria, inserida na organização financeira geral do Estado. A repartição dos correspondentes recursos financeiros, resultam de decisões externas (Poder Central) mas apresentam, também, uma componente fiscal local relevante (Poder Municipal), com repercussões diretas nos eleitores de cada concelho.

A estrutura financeira dos municípios, ao nível das receitas, contempla uma componente fiscal, em que o seu volume assume uma relevância significativa^{1 2}, cujo nível de financiamento decorre de decisões do próprio município. Fruto de um processo de descentralização fiscal, o governo central concede às unidades políticas infranacionais um determinado poder tributário, permitindo-lhes que individualmente ajustem e definam a sua política fiscal, tendo em conta as suas características específicas e a sua

¹ Quadro 1 – Peso relativo dos impostos nas receitas municipais

| Milhão € | IMI | Derrama | IMI + Derrama | Tot. Rec. Fiscais | IRS | IMI + IRS + Derrama | Receitas Correntes | Total da Receita |
|-----------------------|-------|---------|---------------|-------------------|------|---------------------|--------------------|------------------|
| 2017 | 1.457 | 324 | 1.781 | 3.234 | 390 | 2.172 | 7.154 | 8.312 |
| % da Rec. Tot. | 17,5% | 3,9% | 21,4% | 38,9% | 4,7% | 26,1% | 86,1% | 100,0% |
| 2013 | 1.073 | 320 | 1.393 | 2.564 | 380 | 1.773 | 5.803 | 8.251 |
| % da Rec. Tot. | 13,0% | 3,9% | 16,9% | 31,1% | 4,6% | 21,5% | 70,3% | 100,0% |
| 2009 | 1.307 | 208 | 1.514 | 2.444 | 392 | 1.906 | 5.936 | 7.807 |
| % da Rec. Tot. | 16,7% | 2,7% | 19,4% | 31,3% | 5,0% | 24,4% | 76,0% | 100,0% |

Fonte: Produção e construção própria, tendo por base os dados recolhidos em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/#searchTabs1>

² As receitas fiscais ascendem a cerca de 40% da receita total (Alexandre *et.al.*, 2019)

concreta realidade local. É, assim, atribuído ao decisor político local, algum do poder de fixar, majorando ou minorando, o nível de tributação fiscal a incidir sobre o seu próprio eleitorado, originando, conseqüentemente, uma maior ou menor disponibilidade de receita por parte desse município, e simultaneamente diminuindo ou aumentando, respetivamente, a disponibilidade financeira desse seu eleitorado.

1.2 – Perguntas de investigação

Os municípios são entidades de cariz essencialmente político, pelo que, as motivações que são colocadas nas tomadas de decisões, pelos respetivos agentes políticos, podem apresentar fundamentos muito diversificados e que vão muito para além do caráter técnico ou de imposição legal. Essas decisões, na parte em que o Estado de Direito o permite, podem ser fruto do contexto macroeconómico, de opções gestionárias ideológicas ou simplesmente de um oportunismo político, pessoal ou partidário, tendo em conta o calendário eleitoral (Twight, 1994; Sorensen, 2006). Estes fundamentos podem ser valorados individualmente ou de modo estruturado e conjugado.

Presente a liberdade, ainda que parcial, dos agentes políticos locais de desenvolverem uma escolha, isto é, de promoverem a definição concreta do quadro fiscal da sua área de influência, enquadra-se e considera-se pertinente analisar em que medida são as opções ideológicas, a vertente normativa da escolha, ou os fundamentos de cariz positivista, o lado oportunístico da própria reeleição ou do partido, que sustentam as tomadas de decisão no que tange à área de incidência e o nível de tributação, quanto às receitas fiscais.

Conseqüentemente, o tema proposto centra toda a sua problemática de investigação nas opções que os agentes políticos locais adotam de entre as que têm disponíveis em matéria de fiscalidade. Assim, com a presente dissertação, pretendemos obter o conhecimento empírico sobre se os agentes políticos locais, sustentam as suas decisões na fixação da carga fiscal na ideologia política do seu partido político ou se, ao invés, a procura dos seus interesses pessoais centrados na sua própria reeleição ou de alguém da sua família política, assume o papel preponderante naquele momento. Em complemento ao estudo descrito anteriormente, procurando reforçar e consolidar as conclusões extraídas desse mesmo estudo, iremos analisar se aquelas decisões se apresentam constantes ao longo do ciclo político ou se, em oposição, apresentam flutuações, e em que sentido se movem essas mesmas oscilações, face ao calendário eleitoral, revelando-se, também ele, uma fonte de motivações nas variações da carga fiscal.

Deste modo, a presente dissertação, centrará a sua investigação na análise das escolhas feitas procurando identificar quais as motivações políticas que suportaram as decisões tomadas pelos municípios portugueses, tendo por base o período 2009 – 2019, cobrindo três atos eleitorais autárquicos (2009, 2013 e 2017) no que respeita à carga fiscal cuja competência de fixação cabe aos agentes políticos locais.

Presente o exposto, propomo-nos responder à seguinte pergunta de investigação global:

- Em que medida os fatores políticos condicionam a fixação da carga fiscal pelos agentes políticos locais?

Esta pergunta de investigação global, pode ser desdobrada em outras três, procurando concretizar, individualizar e melhorar, toda a análise da temática descrita. Consequentemente, poderemos identificar as seguintes três (sub)perguntas de investigação:

- Em que medida a ideologia política ou a racionalidade instrumental do agente político local determinam a fixação da carga fiscal?
- A carga fiscal é condicionada pela agenda política inerente ao ciclo político?
- Maior competição eleitoral gera uma redução da carga fiscal?

1.3 – Estrutura da dissertação

Para levar a cabo a tarefa a que nos propomos, dividimos a presente dissertação em quatro partes. A primeira é composta por esta nota introdutória, onde fazemos o enquadramento da dissertação, justificamos e apresentamos as perguntas de investigação e apresentamos a estrutura da dissertação.

A segunda parte, conterá o suporte teórico do estudo empírico a que nos propomos. Este será subdividido em três capítulos, tantos quantos os principais temas que as perguntas de investigação despoletam. Assim, o capítulo da revisão de literatura, abordará, pela respetiva ordem, os seguintes temas de suporte:

- a) A descentralização política – a perspetiva fiscal;
- b) Os custos de transação políticos;
- c) A ideologia política como uma referência de comportamento político;

A terceira parte, desenvolverá todo o estudo empírico. Esta parte da dissertação, será subdividida em capítulos que farão o enquadramento inicial do estudo empírico, a apresentação da metodologia utilizada,

a exibição dos dados e análise dos resultados. Ao longo da observação dos resultados, procuraremos encontrar as respostas às perguntas de investigação, socorrendo-nos de três hipóteses de trabalho elaboradas, que são:

- H1: Agentes políticos de esquerda e centro-esquerda tendem a centrar-se num aumento da carga fiscal no capital e na riqueza;
- H2: O ciclo eleitoral tem influência na definição da carga fiscal local.
- H3: Agentes políticos com maior risco de reeleição tendem a aliviar a carga fiscal;

A quarta e última parte, consubstanciará as considerações finais, composta por uma conclusão, a identificação das limitações do estudo e pistas para investigações futuras.

IIª PARTE – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2 – A descentralização – a perspetiva fiscal

2.1 – Introdução à descentralização

A descentralização, quer em termos políticos quer em termos orçamentais, é uma realidade crescente e presente em cerca de 80% dos países em todo o mundo (Martinez-Vasquez *et.al.*, 2017) e nem a diversidade dos modelos de governação presentes nos diferentes países, nomeadamente europeus, colocam em causa uma tendência clara de descentralização, recorrendo de modo particular ao reforço da autonomia local (municípios) e das regiões (Relatório do D&C, 2018; Comissão Independente para a Descentralização *et. al.*, 2019).

A descentralização redonda numa estrutura vertical, em que o território global se vai dividindo em fragmentos territoriais cada vez mais pequenos (regiões, municípios), relativamente aos quais é necessário proceder à transferência e imputação de atribuições, competências e recursos, numa lógica de partilha de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo quanto a essas mesmas funções e responsabilidades (Pereira *et.al.*, 2016; Relatório do D&C, 2018). A defesa e o desenvolvimento da descentralização, no geral, são suportados por diferentes motivações, destacando-se a procura da melhoria na eficiência e na eficácia da administração pública perante o reconhecimento e o desencanto da incapacidade do planeamento centralizado e das políticas centrais (Martinez-Vasquez *et.al.*, 2017).

A noção de descentralização em termos gerais, centra-se na atribuição aos governos infranacionais da categoria de atores determinantes na disponibilização de bens e serviços públicos aos cidadãos em todo o mundo (Martinez-Vasquez *et.al.*, 2017). Logo, o fenómeno da descentralização pode ser encontrado e analisado numa diversidade de temáticas, como sejam, política, administrativa ou fiscal. Estas realidades, ainda que se apresentem ou se possam apresentar interdependentes, carecem sempre de ser analisadas de modo autónomo, pois não é possível determinar uma a partir da outra (Treisman, 2006).

Contudo, antes de avançarmos, é premente ter presente a distinção entre os conceitos da “descentralização” e “desconcentração”. Esta última figura traduz a inexistência de devolução de quaisquer poderes ou competências de decisão aos governos infranacionais. Estes órgãos são meros coordenadores ou executores das decisões do poder central. Por sua vez, a descentralização pressupõe a atribuição efetiva dos governos centrais às estruturas infranacionais, quer de poderes de decisão

próprios já existentes quer atribuindo-lhes novos poderes. A descentralização assume-se como um fenômeno multifacetado, uma vez que engloba dimensões políticas, administrativas e fiscais que são implementadas em diferentes graus na estrutura vertical dos governos que também interagem entre si (Martinez-Vasquez *et.al.*, 2017).

Partindo da exposição deste conceito geral, iremos particularizar no subcapítulo seguinte a análise da vertente da descentralização fiscal, por ser aquela que diretamente se encontra relacionada com a temática da presente dissertação.

2.2 – A descentralização fiscal

“Total government intrusion into the economy should be smaller, ceteris paribus, the greater the extent to which taxes and expenditures are decentralized....”

[Brennan and Buchanan, 1980, p. 185], Extraído de
Searching for Leviathan: An Empirical Study By Wallace E. Oates, 1985, pp. 748.

A descentralização dos serviços públicos e do seu financiamento é uma temática com preocupação e pertinência crescente, visível nomeadamente desde Tiebout (1956) ou nos dias de hoje em Slavinskaité (2017), assumindo particular interesse as questões quanto à forma da sua medição.

A revisão de literatura que estuda a relação entre a estrutura do setor público local e a despesa pública, parte e é fortemente influenciada pelo modelo de Tiebout (1956). O seu modelo, apresenta-se como pioneiro na discussão desta problemática e defende que a solução para a disponibilização dos bens coletivos ou públicos, assume-se como uma questão de solvência conceptual. Esta solução, passa por um equilíbrio geral, na distribuição dos referidos bens entre o governo central e os governos subnacionais, obtida a partir das preferências dos consumidores votantes e dotações de recursos dos governos subnacionais, numa lógica quase de mercado. Isto é, as diversas subunidades nacionais competem entre si, na aludida lógica de quase mercado, permitindo e cabendo ao cidadão escolher o pacote geral que lhe é mais favorável, comparando entre a carga tributária que paga e os serviços públicos que recebe em contrapartida por parte de cada entidade local. O modelo de Tiebout assenta numa estrutura horizontal fragmentada, em que os governos locais não se sobrepõem assegurando assim a necessária e desejada competição por mais e melhores residentes locais, assegurando o incremento da sua performance tributária (Tiebout, 1956; Hendrick *et.al.*, 2011).

Hoje em dia, a crescente relevância da descentralização fiscal é justificada de modo mais global e complexa, na medida em que já não é só determinante numa perspetiva económica, mas porque se apresenta transversal a outras áreas de interesse e preocupações como sejam a política, a administração pública, a geográfica ou a social, entre outras. Estas múltiplas dimensões da descentralização, ajudam a perceber a influência, positiva ou negativa, que estas apresentam face à descentralização fiscal (Slavinskaité, 2017).

A descentralização fiscal pressupõe a atribuição de responsabilidades fiscais do governo central aos governos infranacionais e é apresentada por diversos autores como sendo um meio de melhorar a eficiência dos governos. Esta prática, permite ainda ajustar a provisão dos bens e serviços às comunidades locais em função das respetivas necessidades e características. Concludentemente, atingindo melhores padrões de bem-estar social e económico, contrastando com as decisões centrais e globais, que por serem mais abrangentes e generalizadas se apresentam incapazes de ter presente todas as diversidades das realidades a que se destinam (Tiebout, 1956; Oates, 1972; Xie *et.al.*, 1999). Contudo, Tiebout, referenciando Musgrave (1955) e Samuelson (1954), alerta e refere que não existe uma solução de "tipo de mercado" para definir a despesa em bens públicos. Nessa medida, grande parte do orçamento nacional é gasto de uma forma "não ótima" face à dinâmica do setor privado. No entanto, esta ineficiência tende a reduzir à medida que passamos do nível mais elevado, patamar nacional, para níveis mais baixos, ou seja, administração local (Tiebout, 1956).

Antes de continuarmos apresenta-se também adequado clarificarmos que federalismo fiscal e descentralização fiscal não são conceitos coincidentes, pois apresentam na sua significância abrangências distintas. O federalismo fiscal é o sistema de referência global dentro do qual ocorre o processo de descentralização ou de centralização fiscal (Slavinskaité, 2017).

Os níveis de descentralização fiscal são bem diversificados entre os países, e é uma realidade que tem vindo a crescer. O seu especial enfoque verifica-se nos países em desenvolvimento, recorrendo, nomeadamente, à descentralização da despesa pública e da cobrança de receitas dos governos centrais para os governos locais (Xie *et.al.*, 1999; Treisman, 2006).

Daniel Treisman (2006) concluiu que a diversidade dos níveis de descentralização fiscal, resultam de múltiplos fatores bem diversificados. Na sua obra, o autor descreve e analisa de modo detalhado toda a correlação dos principais fatores, que identificou como sendo influenciadores da descentralização fiscal. Na presente dissertação, procurando tão só uma melhor compreensão do tema, vamos proceder a uma síntese sumária e não global, destacando apenas alguns desses fatores (Treisman, 2006):

- Localização geográfica e dimensão - Os países de maiores dimensões, sem que sejam necessariamente mais populosos, tendem a ser mais descentralizados fiscalmente;
- Culturais, diversidade étnica ou históricos - Quanto menor for a diversidade étnica, maior será a tendência para uma descentralização fiscal, assumindo a história do país, também, uma particular importância;
- Regime e organização política - o grau ou a duração da democracia não parece produzir grandes impactos na dinâmica da descentralização fiscal. No entanto, os Estados Federais tendem a apresentar maiores níveis de descentralização, uma vez que esse facto tem um contributo mais indireto, pois encontra-se significativamente mais relacionado com os maiores níveis de rendimento;
- Desenvolvimento económico - O nível de desenvolvimento económico repercute influência na descentralização, de variação direta, com maior impacto no aumento da descentralização das despesas, mas nem sempre na descentralização das receitas. Estas, são normalmente financiadas por transferências centrais mais elevadas.

Do exposto, podemos então extrair que o estudo da descentralização pode e é feito sob diferentes prismas, sendo que, aquele que apresenta uma maior proximidade com o tema da presente dissertação, é a perspetiva da relação entre o desenvolvimento económico e as opções decorrentes da descentralização fiscal. A literatura não é unânime quanto à influência e correlação entre estas duas realidades. Os resultados realizados em múltiplas pesquisas sobre a temática em apreço, quer seja numa perspetiva transnacional quer seja numa perspetiva regional, são muito contraditórias (Xie *et.al.*, 1999; Slavinskaité, 2017, referencia Akai, Sakata, 2002, Akai *et. al.*, 2004; Thiessen, 2003; Iimi, 2005; Buser, 2011 e Szarowska, 2014, como defensores da existência de uma correlação positiva. Como propugnadores de uma correlação negativa, identifica Davoodi, Zou, 1998; Rodríguez-Pose, Ezcurra, 2011, Baskaran, Feld, 2013; E, sem correlação estatisticamente significativa indica Davoodi, Zou, 1998; Thornton, 2007 e Asatryan, Feld, 2015).

O próprio Slavinskaité, no estudo que desenvolveu na referida obra (2017), centrando a sua análise na correlação desenvolvimento económico e descentralização fiscal, e dirigido apenas aos países da União Europeia, encontrou resultados diversificados. No entanto, para aprimorar o seu estudo, foi um pouco mais além e dividiu os diferentes países em dois subconjuntos, categorizados em função do seu nível de desenvolvimento económico. Esta metodologia, permitiu-lhe concluir que a relação entre a descentralização fiscal e o desenvolvimento económico nos países economicamente mais desenvolvidos

não é significativa. Contudo, este resultado contrasta com o impacto significativo e positivo da descentralização orçamental no crescimento económico dos países economicamente menos desenvolvidos (Slavinskaité, 2017).

O padrão de descentralização orçamental, muitas das vezes não é coincidente com o nível de delegação de competências administrativas e ou políticas entre os níveis do Estado (Treisman (2006) referenciando Ebel & Yilmaz, 2002 ou Bird, 2000), pelo que, não é possível extrapolar um a partir do outro. O padrão de descentralização orçamental que na presente dissertação releva, restringe-se à área da receita – a descentralização fiscal.

Na análise e apuramento do grau de descentralização fiscal, é necessário ter presente diversos fatores. Assim, quanto menor for o impacto das regras ou das condicionantes impostas pelos governos centrais que não delimitem significativamente os orçamentos infranacionais, ou a inexistência de receitas infranacionais incluídas nas quotas de impostos centrais, maior será o grau da descentralização fiscal. A dimensão da descentralização fiscal aumenta à medida que os parâmetros de cálculo dos impostos cujas receitas são totalmente locais, como sejam as taxas, os intervalos de variação, ou as bases tributárias, sejam determinados pelos seus beneficiários (governos infranacionais) em vez de serem estabelecidas pelo governo central (Treisman, 2006).

Uma preocupação central é conhecer como determinar o nível de descentralização. A literatura regista que a metodologia a usar na medição da descentralização fiscal é difícil e controversa (Treisman, 2006; Pereira *et.al.*, 2016; Alexandre *et.al.*, 2019). Slavinskaité (2017) identifica quatro variáveis de análise do nível de descentralização fiscal, designadamente: a descentralização da receita, elemento alvo da presente dissertação, a descentralização da despesa, o nível das transferências do governo central para os governos infranacionais e a descentralização de empréstimos. Porém, constata-se que os indicadores mais usuais, pela objetividade e comparabilidade, redundam no correspondente cálculo a partir dos seguintes dois indicadores:

- o rácio entre a despesa realizada pelas entidades infranacionais e o total da despesa nacional, e;
- o rácio entre a receita da competência das entidades infranacionais e a receita nacional;

Os valores a considerar no cálculo devem ser consolidados, ou seja, valores que respeitem originariamente das suas competências e não resultantes de transferências de outros subsectores da administração pública (Boyne, 1998; Treisman, 2006; Pereira *et.al.*, 2016; Stranvinskaite, 2017).

Treisman (2006) constata que, na generalidade, os países apresentam um elevado desequilíbrio vertical agregado, isto é, tendem a aumentar e a facilitar mais os níveis da descentralização do lado da despesa e abrem muito menos mão dos seus poderes no que respeita às receitas, isto é, os estados centralizam muito mais em si o poder e a definição na arrecadação da receita. Esta realidade é transversal a todos os países, incluindo nos países mais desenvolvidos (Treisman, 2006).

As teorias económicas favorecem o posicionamento descrito, corroborando uma muito maior centralização fiscal vista do prisma da receita (Baleiras *et.al.*, 2018), e fundamentam-no com o recurso a diversos argumentos. Por um lado, uma crescente descentralização fiscal do lado das receitas dos governos centrais aumenta a concorrência entre os governos infranacionais promovendo uma elevada mobilidade geográfica das bases fiscais e as concomitantes externalidades entre as diferentes unidades locais. Isto é, os governos infranacionais, com o intuito de cativarem bases tributárias, tendem a promover sucessivamente reduções das cargas fiscais. Assim, quanto mais numerosas forem as jurisdições fiscais alternativas, maior será o nível concorrencial e tendencialmente menores serão as cargas tributárias podendo estas alcançar níveis exagerada e perigosamente baixas, incompatíveis com as necessidades dos bens e serviços a produzir e/ou na própria qualidade da sua prestação. Ao invés, quanto maior for a centralização do governo menor é o espaço de competição dos governos infranacionais pela majoração do número de contribuidores, atenuando, desse modo, de forma significativa as referidas externalidades (Marlow, 1988; Berry, 2008; Baleiras *et.al.*, 2018). Por outro lado, a majoração da descentralização quanto às receitas é tida como constituindo um forte e significativo enfraquecimento do governo central podendo colocar em causa a estrutura global e de equilíbrio desejada (Marlow, 1988; Berry, 2008; Baleiras *et.al.*, 2018)

Da literatura, pode-se concluir que, a descentralização fiscal evolui e desenvolve-se em função de uma multiplicidade de fatores. Ela apresenta-se como um elemento estruturante das sociedades quotidianas e mais ampla do lado da despesa. Consequentemente, garante melhorias significativas de eficiência dos recursos, com um efeito social transversal mais eficaz, que lhe é fornecido pela proximidade e pela capacidade de se adaptar às múltiplas e diversificadas realidades locais. Do lado da receita, a descentralização tende a apresentar níveis significativamente menores, motivadas pelas externalidades que a sua dispersão pode gerar e pela necessidade de assegurar uma maior coesão do governo central. Poder-se-á concluir ainda, referindo que num contexto das finanças públicas de diferentes níveis, há necessidade de coexistirem regras orçamentais que garantam níveis elevados de previsibilidade quanto aos próprios orçamentos locais. Simultaneamente, permite assegurar aos governos centrais uma

melhoria no planeamento da política orçamental consolidada das diferentes administrações públicas, que se estende à criação de garantia, possibilidade de controlo e ao cumprimento dos níveis e metas orçamentais do Estado enquanto unidade global a que este se propõe e/ou a que se encontra vinculado nacional e internacionalmente (Baleiras *et.al.*, 2018).

3 – Custos de Transação Políticos

3.1 – Enquadramento da Teoria dos Custos de Transação Políticos

A pesquisa político-económica nem sempre deu à análise dos custos de transação políticos a atenção que estes mereciam (Caballero e Sotto-Oñate, 2016) e que se vieram a demonstrar determinantes na Ciência Política. Inicialmente, antes de existirem estudos concretos sobre a existência e os impactos dos custos de transação políticos, mas reconhecendo já a sua presença, os economistas na análise e desenvolvimento dos seus modelos económicos, assumiram que os custos de transação politicamente relevantes eram zero (Twight, 1994). Este posicionamento derivou do facto dos economistas pressuporem que os governos funcionavam de modo automático ou assumiam que os custos de transação políticos, eram simplesmente um facto exogenamente determinado da vida política (Twight, 1994).

Ronald Coase (1937) contribuiu extensivamente para a literatura da temática dos custos de transação e começa por identificá-los como determinantes fundamentais das atividades realizadas dentro das empresas e na inter-relação do mercado económico. Mais tarde, ele descreveu os custos de transação como sendo potenciais impedimentos nas negociações, mas que visam alcançar uma alocação eficiente dos recursos disponíveis (North, 1992; North 1997).

Os custos de transação económicos, são vistos como barreiras às transações devido à utilização de estratégias de maximização dos interesses individuais. No entanto, quer o mercado quer os governos, procuraram criar estruturas minimizadoras dos custos de transação visando facilitar as transações (Williamson, 1985; Twight, 1994).

A relevância dos custos de transação políticos, tem origem e decorre da compreensão dos custos de transação no mundo da economia e, ainda que sejam conceitos distintos, os custos de transação assumem-se como resultando de uma evolução da *Public Choice*. Esta teoria, parte de uma perspetiva económica sobre a política, rompendo claramente com a visão até aí vigente da separação absoluta entre

economia e política, desenvolvendo a denominada perspectiva de economia política (Alves e Moreira, 2004). A Teoria da Escolha Pública ao procurar analisar o processo político, centrada na análise dos seus intervenientes, decisores públicos (políticos), agentes burocráticos e cidadãos tendo em conta os pressupostos e as regras de mercado, apresenta uma visão bastante simplista do “mercado” político (Williamson, 1985). Contudo, ao analisar o método político como um processo de minimização de custos, a Teoria da Escolha Pública, assume-se como a origem para o desenvolvimento dos custos de transação políticos e para a compreensão do processo de formulação das decisões políticas, designadamente, para a compreensão das motivações políticas (custos de transação políticos) que sustentam a não realização de uma dada transação, envolvendo os custos de negociação, custos de decisão ou consequências eleitorais (Twight, 1994; Alves e Moreira, 2004).

De certo modo, a teoria da escolha pública surge da evolução da democracia e das finanças públicas, na medida em que as decisões políticas e económicas, tomadas pelos governos estão sujeitas a um conjunto de poderes repartidos por diferentes agentes políticos, judiciais e administrativos (Dixit, 1996). Esta divisão e distribuição de poderes, presente e distinta em cada sociedade, atentas as peculiaridades de história, geografia, cultura, população, idioma e muitas outras características que determinam o funcionamento e a evolução das políticas e das instituições de cada sociedade, é fruto dos mecanismos próprios da organização dessa mesma sociedade (Dixit, 1996), as quais, procurando equilíbrios de autoridade e opções políticas, expõem vigências de poder com horizontes temporais limitados, resultantes de sufrágios populares periódicos (Pereira, 1997). Em Portugal, em termos políticos, podemos apresentar essencialmente quatro ciclos de poder: o mandato presidencial de cinco anos, a composição da Assembleia da República com mandatos de quatro anos, o governo - que normalmente acompanha a duração da Assembleia da República - e os órgãos autárquicos com mandatos de quatro anos, onde se integram os presidentes dos municípios, que são os agentes políticos alvo de análise na presente dissertação.

A teoria da escolha pública foi defendida por todos aqueles que ideologicamente defendem uma menor intervenção do Estado na prestação de serviços públicos em regime de monopólio, preferindo que existam sempre soluções de concorrência e, por inerência, capacidade de escolha por parte dos cidadãos (Pereira, 1997). É também com o próprio findar do olhar separado dos dois mundos, política e economia, que faz ressaltar, transportar e criar uma nova visão que consiste no não dualismo do comportamento humano, isto é, os indivíduos, com as suas qualidades e com as suas limitações, tendem a agir baseados nas mesmas motivações, independentemente do contexto onde atuam (Alves e Moreira, 2004). A abordagem que a teoria da escolha pública faz é essencialmente processual, centra-se no método,

designado de individualismo metodológico, e das normas que conduzem à escolha coletiva partindo das opções de cada indivíduo. O citado método parte de três premissas: a unidade base de análise é o indivíduo; os indivíduos são instrumentalmente racionais; e, o indivíduo é por natureza egoísta (Pereira, 1997). Consequentemente, não é indiferente o contexto em que o indivíduo atua (Alves e Moreira, 2004).

Alves e Moreira (1997) concluem que a teoria da escolha pública não oferece soluções para o processo político. No entanto, ela faculta a possibilidade de compreender esse processo político, o que, por consequência, nos ajuda a compreender o comportamento individual de cada agente político no momento de tomar decisões. É o comportamento político, traduzido nas suas ações e decisões no período de governação ou no período pré-eleitoral, que será determinante e afetará o agente político na hora do sufrágio. E, em cascata, é o resultado do escrutínio eleitoral que irá definir a manutenção do seu interesse individual ou partidário, designadamente, a ascensão ou a conservação do poder. É neste contexto que os custos de transação políticos assumem o seu surgimento e a relevância na análise política. Consequentemente, apresenta-se relevante conhecer, em termos de literatura, quais são os principais fatores que sustentam e justificam os comportamentos dos agentes políticos locais, no momento da decisão, no que tange à definição da carga fiscal que é da sua competência.

Cabe aos municípios, fixar o quadro e a carga fiscal a impor anualmente à sua área de influência, designadamente, quais vão ser as bases fiscais e quais serão os níveis de tributação a infligir aos seus eleitores. O governo infranacional (município) promove, no quadro constitucional e fiscal existente, um conjunto de decisões que se centram, por um lado, na determinação da base de tributação e na fixação do nível das taxas a aplicar em cada tipo de base fiscal e, por outro, aumentar ou reduzir parte das suas receitas fiscais, garantindo-lhe maior ou menor disponibilidade financeira para levar a cabo as suas políticas de prestação de serviços ou disponibilização de bens públicos. Neste contexto, o quadro descrito releva a existências de múltiplas opções, que se apresentam também elas conflituantes entre si. Nessas decisões, serão colocados uma multiplicidade de argumentos e de fundamentos que interessa analisar e conhecer, sobretudo aqueles que derivam de uma manipulação intencional de custos de transação e que são determinantes na decisão final.

O comportamento individual do agente político tem subjacente a obediência à necessidade da maximização dos seus interesses pessoais e, a teoria dos custos de transação políticos, é uma importante ferramenta de análise às referidas opções políticas (North, 1997; Twight, 1994; Caballero e Sotto-Oñate, 2016). Neste sentido, iremos ao longo do presente capítulo, abordar os custos de transação políticos, salientando aqueles elementos que a literatura identifica como sendo os principais fenómenos que se

revestem como custos de transação políticos e quais as suas principais conclusões. Esta abordagem, permitirá melhorar a compreensão do comportamento dos agentes políticos e analisar em que medida estes são influenciados por aqueles, tendo em conta que os custos de transação condicionam e influenciam o comportamento político (Twight, 1994). “Os custos de transação políticos são vistos como variáveis estrategicamente manipuláveis.” (traduzido de Twight, 1994, pp. 190).

3.2 – Os Custos de Transação Políticos

“Political interaction, like economic trade, is always costly.”

In *Local Government Studies* de António F. Tavares & Pedro J. Camões, 2007, pp. 538.

3.2.1 – Mercado económico enquanto suporte dos Custos de Transação Políticos

A Teoria dos Custos de Transação tem a sua origem no mundo da Economia, designadamente através de Ronald Coase, Douglass North, Oliver Williamson e Elinor Ostrom (Caballero e Sotto-Oñate, 2016), sendo que, os custos de transação em economia (o que nos permitirá compreender melhor a sua noção em política) podem ser definidos como todos os custos que são incorridos para facilitar ou criar as condições para que uma dada transação ocorra (North e Wallis, 1994). Os custos de transação no seio da política, foram interpretados de forma muito ampla por Williamson, incluindo neles os custos comparativos de planeamento, de adaptação e de monitorização na concretização das tarefas de governação (Williamson, 2007).

Em termos políticos, os custos de transação estão associados à decisão, por parte do agente político, face ao impacto que possa ter na sua base de suporte política. Ou seja, uma tomada de decisão de cariz política, implica a imposição de restrições e de condicionamentos à população. A teoria dos custos de transação políticos advoga que a decisão só é implementada e a política executada, sempre que os benefícios que dela decorrem sejam superiores aos custos impostos à sua base eleitoral (Dixit, 1996). Desta forma, definir e compreender os custos de transação políticos, é entender o seu papel central no contexto político (Caballero e Sotto-Oñate, 2016). Os custos de transação políticos revelam a maior parte dos custos do intercâmbio no processo político, mais concretamente, os custos de alcançar e fazer

cumprir acordos políticos em relação ao papel e função dos governos. Os custos de transação são determinantes nos resultados dos processos políticos (Twight, 1994).

A evolução, já referenciada da aplicação da análise dos custos de transação à análise política enquanto extensão de teorias com origem na economia, é fundamentada pela sua interdependência e por ambas representarem trocas e encontros de interesses. No entanto, relevam interações simultaneamente bem diferentes, pois apresentam enquadramentos e transacionam bens significativamente distintos. Essa extensão à política implicou o aparecimento e o desenvolvimento do conceito de mercado político (Caballero e Sotto-Oñate, 2016). Economistas e cientistas políticos documentaram comportamentos políticos que incorporam a manipulação dos custos de transação e concluem que os custos de transação tendem a ser sistematicamente mais altos nos mercados políticos do que nos mercados económicos (Twight, 1994; Dixit, 1996; Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

Sorensen (2006) e Caballero e Sotto-Oñate (2016), partindo desse paralelismo de mercados, determinaram as distinções e as referências centrais para a compreensão dos custos de transação no intercâmbio político. Eles identificam que as relações económicas ocorrem em direitos de propriedade que normalmente são seguros, enquanto que a concorrência política se estabelece na luta pela autoridade e poder, o que implica alteração de posicionamentos e de direitos. É neste enquadramento, que eles explicam o alto nível de custos de transação no intercâmbio e na organização política. Caballero e Sotto-Oñate (2016) desenvolveram um estudo onde identificam um rol relativamente exaustivo das respetivas razões, mas que aqui descreveremos apenas algumas, sobretudo aquelas que em nossa opinião mais se relacionam com o tema da dissertação, designadamente:

- Em termos gerais as partes intervenientes não são perfeitamente identificadas, de modo muito particular, o eleitorado;
- Os compromissos assumidos (“contratos políticos”) assumem-se como contratos incompletos e imperfeitos, pois contêm termos vagos e passíveis de várias interpretações;
- Os direitos de propriedade estão sujeitos a fortes restrições nas interações políticas. Eles não são seguros nem os agentes os possuem de maneira ilimitada;
- O mundo da política é opaco, incerto e não contém um mecanismo de mensuração, por oposição ao mercado económico que usa a unidade monetária como meio de valorização;

- As relações são baseadas em promessas, insuscetíveis de serem exigidas de modo coercitivo, isto é, persiste uma impossibilidade de impor à contraparte o cumprimento do seu compromisso contratual;
- As transações políticas afetam muitos intervenientes e apresentam estruturas de suporte especialmente complexas;
- A informação é assimétrica e assume-se como particularmente relevante e determinante na sustentação das transações políticas;
- A natureza coletiva da política transborda para ações e consequências, que interagem com outros;
- A estrutura do poder pode dificultar a troca e a realização de ajustes nos custos de transação;
- O horizonte temporal é distinto e não coincidente. O benefício dos atores políticos, apresenta-se de curto prazo (voto), e a natureza das decisões políticas só se desenrolam e produzem implicações a médio e longo prazo.

Em suma, o mercado político, visa a obtenção de votos no agente político ou na sua organização, que lhes garantirá a manutenção do lugar e do poder em troca de promessas de bens e serviços. A contrapartida apresentada pelo agente político é um conjunto de bens e serviços, que serão sempre genéricos na sua definição, potenciais na sua concretização, futuros, na medida em que inexistem a possibilidade de uma troca imediata, e condicionados. O seu condicionamento resulta da dependência, pelo menos, de um quadro económico-financeiro do Estado favorável, que será desenhado com justificações, em que umas vezes serão reais, outras vezes, apenas encenadas (Twight, 1994; Caballero e Sotto-Oñate, 2016). A incerteza no mercado político assume um papel determinante e tem caráter permanente (Sorensen, 2006).

Não obstante as grandes diferenças identificadas, a analogia tem-se mostrado útil e frutífera no estudo dos diversos fenómenos e trocas políticos (Twight, 1994; Dixit, 1996; Caballero e Sotto-Oñate (2016) referenciando North, 1990b; Caballero e Arias, 2003)

3.2.2 – Os custos de transação políticos

Definir os custos de transação políticos, é compreender o seu papel nuclear na ação e no comportamento dos agentes políticos. Eles têm um poder preditivo facilitando e aumentando a capacidade de prever comportamentos e mudanças políticas específicas ao longo do tempo. Conhecer os custos de transação

políticos, é entender como (e se) as mudanças institucionais alteram padrões comportamentais observados. É o identificar e o valorizar, no intercâmbio político, os custos de alcançar e fazer cumprir acordos em relação ao papel e à ação dos agentes políticos enquanto entidades governativas (Williamson, 1985; Twight, 1994). Caballero e Sotto-Oñate (2016) definem custos de transação como sendo os recursos usados para estabelecer, manter e transferir direitos de autoridade política, ou seja, é a soma dos custos necessários para manter ou alcançar o poder político de governação.

Sem nos determos em grandes comentários ou discussões sobre essa divisão, parece-nos, todavia determinante, antes de avançarmos na presente apresentação, darmos conta que a literatura apresenta e distingue dois tipos de custos de transação políticos. Devemos, portanto, identificar os custos de transação políticos naturais, também designados de exógenos, e os custos de transação políticos artificiais ou endógenos (Twight, 1994; Dixit, 1996; Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

Os custos de transação determinados exogenamente na ação política, são fruto da capacidade tecnológica, científica e organizacional da sociedade, ou seja, os custos de transação "naturais" serão aqueles que permanecem mesmo quando todos tentam minimizar os impedimentos do intercâmbio político. Por exemplo, as pessoas tomam decisões individuais racionais. Contudo, também sabem que para que o seu voto possa ser devidamente informado, têm de incorrer em custos na obtenção da necessária informação, custos esses que são essencialmente diretos e pessoais (Twight, 1994). Outro exemplo central de custos de transação políticos naturais, respeita aos custos políticos decisórios inevitáveis e que se encontram estreitamente ligados na procura de maiorias ou de consensos necessários à formação de certas decisões políticas (Twight, 1994). As dimensões dos custos de transação políticos naturais na sociedade, mudam conforme modificam as competências tecnológica, científica e organizacional da sociedade. Os custos de transação política naturais serão, portanto, os inevitáveis (Twight, 1994).

A segunda categoria de custos de transação políticos, aqueles que se apresentam como politicamente relevantes, e que interessam para a presente dissertação, serão os que endogenamente são determinados pelos mecanismos políticos na prossecução dos interesses próprios dos agentes políticos. Serão aqueles custos que tendem a aumentar intencionalmente os seus próprios níveis, pois resultam de um manuseio estratégico pelos atores políticos com o intuito de alcançarem os objetivos políticos pessoais (North, 1992; Twight, 1994; North 1997; Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

Os custos de transação políticos endógenos, são os custos acrescidos da ação manipuladora e estratégica, resultantes da oposição ou confronto realizado pelos agentes políticos incentivados por

múltiplos interesses pessoais ou partidários. Os seus objetivos visam essencialmente uma melhoria de posicionamento, maior autonomia ou uma qualquer outra vantagem face aos seus opositores. Para o efeito mostra-se, quanto aos agentes políticos ativos, irrelevante que os benefícios a alcançar não sejam maximizados ou que os custos a suportar não sejam minorados (Twight, 1994). O importante é criar nos destinatários uma visão de ampla ambiguidade das preferências políticas alcançando, conseqüentemente, uma significativa redução, ou, até mesmo, a eliminação da responsabilidade pública dos agentes políticos perante os correspondentes eleitores (Twight (1994) mencionando Alesina e Cukierman (1990)).

A destrição e o conhecimento destes dois tipos de custos de transação, exógenos ou endógenos, é muito importante e fulcral, sobretudo para o eleitor mais consciente da realidade dos custos de transação políticos, pois, muitas das vezes a ação política centra-se precisamente no sentido de levar à sua confusão, sobretudo procurando que nas inter-relações existentes os custos de transação sejam vistos como sendo custos naturais, quando efetivamente, na sua génese são artificialmente dirigidos. Estamos então perante uma manipulação política e auto interessada dos custos de transação políticos (Bosso, 1987).

Douglass North (1992), desenvolveu uma teoria da política de custo de transação, onde determina uma característica comum que consiste na manipulação volitiva dos custos de transposição, restringindo, conseqüentemente, outras escolhas políticas por parte das pessoas. Nesse estudo, ele identificou, designadamente, as seguintes variáveis enquanto custos de transação: a manipulação da agenda, o uso estratégico da informação, a dispersão e a dissimulação de custos governamentais, que de seguida analisaremos sumariamente:

a) A manipulação da agenda política

A agenda política é o processo pelo qual as questões políticas, que se podem apresentar como alternativas, ganham ou perdem a atenção dos agentes políticos. Isto é, a agenda é uma coleção de problemas, compreensão de causas, símbolos, soluções e outros elementos dos problemas públicos, que captam a atenção de membros do público e dos seus atores governamentais (Birkland, 2005). A construção da agenda e a sua priorização, isto é, definir o quê (qual a questão política), o quando (qual o melhor momento para a discussão do quê) e o como (qual a metodologia ideal para discutir o quê no quando), são elementos determinantes na atividade política. O agente político que melhor conseguir controlar os temas de discussão será, também, aquele que definirá as suas soluções, conseguindo desse modo uma primazia e uma prevalência no debate político (Birkland, 2005).

A definição e o controlo da agenda são uma forma particularmente frutífera de estabelecer e controlar os limites do debate político, podendo, desse modo, colocar em discussão os temas que mais podem interessar aos agentes políticos e afastar do debate aqueles assuntos que lhe são problemáticos ou desfavoráveis (Twight, 1994). O controlo da agenda, quando alcançado por ação direta dos agentes políticos, permite desenvolver estratégias de alteração de custos de transação cujo efeito é elevar os custos de transação dos adversários de tomarem medidas na obtenção de resultados alternativos (Weingast, 1981; Shepsle e Weingast, 1984; Hammond, 1986, 1987; Weingast e Marshall, 1988, todos referenciados por Twight (1994); Birkland, 2005).

A construção e a elaboração da agenda política, é algo complexo e significativamente fluído (Birkland, 2005), pois a sua composição resulta de uma multiplicidade de fatores, que podem ser concentrados em três explicações: problemas, políticas e participantes (Birkland (2005) referenciando John Kingdon, 1995). Do exposto extrai-se, que conseguir o controlo da agenda política é difícil, mas cria, sobretudo nos agentes políticos uma competitividade bastante acesa. Conseguir alcançar uma posição relativa de dominação nas questões da agenda política é alcançar uma vantagem significativa na afirmação das suas pretensões (Birkland, 2005).

b) Uso estratégico da informação

“Informação é poder. Aquele que adquire mais informação, em qualquer âmbito, tende a evoluir mais, a conquistar mais espaço”

Autor desconhecido

Adicionado na internet por Edson Ecks em 07-08-2014 -

<https://kdfrases.com/usuario/edsonecks/frase/37757>

“Information is not only costly but also incomplete, and enforcement is not only costly but also imperfect.”

North, 1992, pp. 29

A informação é uma perspetiva fundamental dentro das relações e transações políticas, sobretudo se for tomada no processo de concorrência eleitoral, e é uma fonte relevante do acréscimo do valor dos custos de transação nos mercados políticos (Caballero e Sotto-Oñate, 2016). Na formação e tomada das decisões, quer entre agentes políticos, numa estratégia de onerar a oposição, quer na relação entre

agentes políticos e o eleitorado, procurando o convencimento deste quanto às suas teses, a informação apresenta um papel prioritário e central. O acesso à informação é importante e determinante, na medida em que, é a partir da informação que é detida por cada interveniente, pelo modo como cada indivíduo percebe ou vê essa informação, que são formadas as convicções que redundarão na tomada das decisões (North, 1992; Twight, 1994; Horn, 1995; Dixit 1996; Sorensen, 2006, Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

North (1992) chamou de modelos mentais aos modos como os atores relevantes veem os problemas. Dos estudos que desenvolveu, constatou que esses modelos mentais que os indivíduos possuem são parcialmente derivados:

- do desenvolvimento cultural - que consiste na transferência intergeracional do conhecimento, dos valores e de outros fatores que influenciam o comportamento e variam radicalmente entre grupos étnicos e sociedades;
- da experiência detida – sendo que a experiência é local, isto é, específica de um ambiente particular e, portanto, varia muito entre espaços e ou contextos, e;
- do resultado de um processo de aprendizagem.

A utilização estratégica da informação nas relações políticas, resulta essencialmente da constatação do fenómeno das assimetrias de informação. Isto é, a informação que é detida por cada uma das partes intervenientes não é similar. De relevante na análise que aqui nos interessa é que essa diferença, tem origem numa manipulação política e auto interessada da informação por parte dos agentes políticos (Bosso, 1987). Estudos desenvolvidos na análise da utilização estratégica da informação, permitiram concluir que o recurso a tal mecanismo conduz à promoção, defesa e aceitação por parte dos eleitores das preferências políticas dos agentes políticos, autores do manejo da informação (Twight (1994) referenciando Austen-Smith, 1990; Austen-Smith e Riker, 1987 e 1990; Bendor *et. al.*, 1985).

A estratégia que é desenhada pelo agente político é realizada em função do objetivo pretendido. A estratégia define a metodologia de manipulação da informação (Twight, 1994) e esta assenta essencialmente na constatação da existência de assimetrias de informação. Os principais problemas decorrentes dessa assimetria de informação são o dilema que deriva do custo de acesso à informação relevante (North, 1992; Dixit, 1996; Dixit e Londregan, 1998). O facto de a informação ser dispendiosa e de os indivíduos possuírem diferentes quantidades de informação útil sobre as transações políticas, constitui o ponto de partida para compreender a busca dos benefícios específicos produzidos por essa

diferenciação do conhecimento da informação (North, 1992). Por vezes, bastará criar a sensação de que o acesso à informação é extremamente dispendioso (Horn, 1995).

Os custos de adquirir informação política são diretos e pessoais, isto é, cabe a cada eleitor procurar, recolher e validar a informação política relevante, assumindo individualmente os respetivos encargos. Em oposição, os benefícios que serão obtidos, estes são normalmente externos e generalizados, na medida em que, genericamente não são disponibilizados de uma forma personalizada (Twight, 1994; Caballero e Sotto-Oñate, 2016). Esta natureza coletiva da política caracteriza uma ampla gama de transações políticas e faz com que as consequências das ações individuais dependam muito das ações dos outros, de modo que a relação entre o esforço e o efeito se torne bastante incerto e os problemas de informação sejam conseqüentemente aumentados (Caballero e Sotto-Oñate (2016) referenciando Pierson, 2000).

A estratégia de manipulação da informação relevante, enquanto custo de transação político, pode revestir uma multiplicidade de perspectivas de análise, designadamente:

- Tornar o acesso à informação dispendioso – quanto maior for o custo para de obtenção da informação relevante, menores serão as decisões informadas e, conseqüentemente, mais decisões serão tomadas num clima de incerteza e de dúvida (Horn, 1995);
- Ocultar informação – A ocultação pode passar por ocultar verdadeiras intenções, pormenores de informação, omitir os reais custos ou conseqüências da política (Dixit, 1996);
- Apresentar-se como instrumento de aumento da complexidade de um problema – incrementar a sofisticação serve como encobrimento e desculpa credíveis para os agentes políticos, para os seus erros ou para a promoção dos seus próprios interesses (Twight, 1994);
- Manipular ou gerir conflitos de acordo com as necessidades do momento (Bosso, 1987);
- Criar a ilusão de que custos de informação endógenos são exógenos - fazer com que o eleitor mais consciente dos custos de transação política veja nas inter-relações políticas custos naturais, inevitáveis, quando eles efetivamente são proporcionados e desenvolvidos pelos próprios agentes políticos (Bosso, 1987).

É de salientar que a problemática da assimetria de informação persiste também entre os agentes políticos e os custos de informação também moldam e condicionam a viabilidade dos opositores políticos. Os atores políticos nas suas transações e estratégias, têm muitas vezes incentivos para aumentar os

principais custos de transação dos seus adversários, ainda que estes se venham a repercutir em resultados coletivos agravados (Twight, 1994).

A maior ou menor consciencialização por parte dos eleitores, criou e desenvolveu algum ceticismo em relação às afirmações dos políticos, proporcionando desse modo a criação de espaço para tentativas de desinformação (Dixit, 1996). Os agentes políticos, mais interessados nos seus próprios interesses, não desenvolvem ações que conduzam a uma maior transparência, o que concomitantemente tornaria a informação mais acessível, precisa e simétrica e, portanto, reduziria ou, até mesmo, eliminaria um conjunto relevante de custos de transação (Dixit, 1996; Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

Em suma, a assimetria de informação visa assegurar a ignorância do eleitor, uma informação incompleta e imperfeita, e a conseqüente prevalência de estereótipos ideológicos, que levam à realização de escolhas no mercado político que podem e perpetuam políticas improdutivas e ineficientes. É certamente verdade, que a melhoria da informação seria um passo essencial para melhorar a qualidade das perceções públicas e, portanto, das políticas, mas seria uma loucura pensar que a redução do desacordo científico é tudo o que é necessário para produzir políticas sólidas (North, 1992; Twight, 1994; Caballero e Sotto-Oñate, 2016). Cabe ao eleitor tentar inferir da verdade da informação de que dispõe e que sustentará a sua decisão.

c) Dispersão e dissimulação de custos governamentais

Twight (1994), refere-se à estratégia de dispersão e dissimulação de custos como sendo uma arte de difundir esforços e concentrar benefícios. Esta estratégia consiste essencialmente em, por um lado, procurar que os custos das transações políticas recaiam sobre um número máximo de sujeitos, reduzindo significativamente o esforço per capita de suporte e, por outro lado, centralizar num ou num número reduzido de grupos os correspondentes benefícios (North, 1992; Horn 1995; Dixit, 1996; Sorensen, 2006).

As políticas improdutivas ou ineficientes resultam precisamente dos benefícios das políticas se concentrarem em grandes montantes per capita de grupos pequenos e com interesses especiais, enquanto que os seus custos são dispersos em pequenos montantes individuais sobre uma população grande e difusa (Dixit, 1996). O objetivo central é proporcionar a um grupo restrito um conjunto de benefícios e procurar tanto quanto o possível eliminar a perceção do custo por quem tem de o suportar. A estratégia apresentada é também utilizada para reivindicar créditos ou afastar responsabilidades por parte dos agentes políticos ou ainda reduzir a resistência pública evitando a materialização de uma

oposição ativa a uma opção política ou uma transação política. Esta metodologia pode ser aplicada nos mais diversos níveis, designadamente, legislativo, executivo, administrativo ou judicial (Twight, 1994). O efeito pretendido é sempre aumentar os custos de transação para resistir à decisão política em curso (Horn, 1995).

Nesta análise assume particular interesse a dificuldade de mensuração dos custos de transação envolvidos no intercâmbio e nas transações políticas (North, 1992; Sorensen, 2006; Rodrigues, *et.al.*, 2012). Já aludimos ao longo da presente dissertação que o mercado político é um mercado incompleto e imperfeito. Esta afirmação é corroborada pela constatação de que o intercâmbio entre os agentes políticos e os seus eleitores não é normalmente simultâneo. O fluxo de benefícios para os agentes políticos é frequentemente mais imediato - voto - do que a contraprestação dos benefícios para os eleitores - cumprimentos das promessas - (Twight, 1994; Horn, 1995; Dixit 1996; Sorensen, 2006). Estes correm, aliás, o risco de não beneficiarem de qualquer provento, quer pela sua indisponibilização, quer pela significativa alteração no seu modo de disponibilização, quer ainda por vir a ser eliminado por alterações de configuração de coligações políticas subsequentes que possam minar os benefícios atribuídos (Horn, 1995).

Esta é uma questão de particular interesse, também para os agentes políticos, pois têm presente que os eleitores com visão de futuro avaliarão o grau de previsibilidade de concretização e de durabilidade dos benefícios futuros e os correspondentes custos associados. No momento da votação os eleitos farão refletir essa avaliação desenvolvida no grau de apoio eleitoral que estão dispostos a oferecer. Em suma, o benefício líquido esperado da transação política será atualizado para o seu valor atual e, portanto, definirá o sentido de voto (Horn, 1995).

Em síntese, podemos referir que a dispersão e dissimulação de custos governamentais no processo de transação político assenta sobretudo na dicotomia em que os agentes políticos lutam e querem apoio eleitoral e os eleitores procuram e querem, ou benefícios privados ou redução de custos privados. E, embora persistam motivos altruístas para a participação política, o mais certo é que esses motivos tendem a tornar-se menos importantes à medida que os custos individuais da participação aumentam.

Em conclusão, poder-se-á mencionar que há apenas uma aparente incompreensibilidade na existência de intervenientes interessados em manipular os custos de transação, sobretudo no sentido do seu empolamento. Com esse comportamento, os agentes políticos perdem eficiência e impedem oportunidades de trocas políticas que seriam mais lucrativas para a sociedade em geral (Twight, 1994). Esse desentendimento, é justificado pela inexistência de um dualismo do comportamento humano, isto

é, o ser humano, com as suas próprias e individuais qualidades e limitações, tende a agir baseado nas mesmas motivações, independentemente do contexto onde age (Alves e Moreira 2004).

Os agentes políticos satisfazem os seus incentivos e interesses recorrendo a autênticas estratégias que podem ainda ser distribuídas em habilidades de “persuasão”, “modificação” ou “ação”. Qualquer uma destas habilidades, consistem e assumem-se como verdadeiros subterfúgios de manipulação de custos de transação usados ao serviço da preferência e do interesse da política em geral. Persuasão implica manipulação de custos de informação, enquanto que as estratégias de modificação e ação envolvem alterações volitivas de outros tipos de custos de transação política - custos de ação individual que determinam as perceções e as medições dos benefícios e dos custos (Twight, 1994; Horn, 1995; Dixit, 1996).

Há uma reciprocidade de influência entre os custos de transação e a política, uma vez que esta molda aqueles e aqueles moldam a política, designadamente, socorrendo-se de diversas dimensões do comportamento dos agentes políticos (North, 1992; Twight, 1994). Além disso, a própria dimensão dos custos de transação naturais, moldam de forma significativa e determinante o grau da necessidade do recurso aos restantes tipos de custos de transação (Twight, 1994).

Young, 1988/1991, referenciado por Twight (1994), argumenta que os agentes políticos são o expoente máximo na construção dos custos de transação políticos na procura do poder. Os atores políticos procurarão e construirão, o que ele designa, de estratégias tectónicas na busca e alcance dos objetivos de interesse próprio. Esses comportamentos e habilidades tectónicas incluem, para além do referido interesse pessoal, a reestruturação política global e deliberada da composição e das capacidades organizacionais dos grupos de interesse.

Do exposto, os custos de transação políticos são uma realidade inevitável e que resultam das relações e transações políticas. Conhecê-los e compreendê-los ajuda a entender a governação e a ação política (Caballero e Sotto-Oñate, 2016), pois a atividade política é um processo dinâmico e em constante evolução, incompleto e imperfeito e que ocorre em tempo real na história (Dixit, 1996; Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

Procurámos, até ao momento, demonstrar a relevância de empregar uma teoria da política de custo transacional às transações políticas com vista à compreensão dessas mesmas relações (North, 1992). A existência de custos de transação, são mais do que apenas características inevitáveis resultantes exogenamente do ambiente político. Os agentes políticos nas suas intervenções, tendo presente

interesses próprios, são motivados por diversas vezes a serem autênticos criadores de custos de transação que geram ineficiência e improdutividade (Twight, 1994).

Denota-se, assim, que o efeito do fenómeno político da manipulação de custos de transação, recorrendo a cada fator de modo individual, é em si, já bastante relevante. Contudo, o impacto da utilização dos diferentes recursos de um modo global e integrado, aumenta, por um lado, o grau de facilidade com que são alcançados os objetivos pretendidos pelos agentes políticos e dificulta ainda mais a perceção e a compreensão dos efeitos dos custos de transação por parte dos eleitores (Caballero e Sotto-Oñate, 2016)

O êxito e a eficácia do recurso aos custos de transação, estão precisamente na capacidade da conjugação e inter-relação dos custos de transação, partindo da perceção e compreensão do seu uso e das consequências resultantes da manipulação de cada um deles. Por conseguinte, a compreensão desta fusão, fornece uma maior e mais integrada compreensão das dinâmicas políticas e governativas, quer a título do agente individual quer das próprias organizações políticas (Twight, 1994)

É neste sentido agregado, que, por um lado, facilita a previsão e a compreensão da extensão da manipulação dos custos de transação que podem caracterizar um determinado ambiente político, recorrendo à avaliação das variáveis, da natureza e do escopo dos custos de transação determinados exogenamente. Por outro lado, a manipulação política conjunta dos custos de transação pode ser usada para alterar a resistência política. (Twight, 1994; Caballero e Sotto-Oñate, 2016)

Note-se, que é absolutamente errado pensar-se que os agentes políticos manipulam estrategicamente os custos de transação apenas no modo dirigido aos cidadãos ou eleitores. Eles são igualmente importantes e usados, entre os próprios agentes políticos, uns contra os outros, ou entre instituições políticas numa autêntica guerra de luta pelo poder. Coexiste o que é designado de manipulação "intragovernamental" dos custos de transação política, com o intuito de dificultar politicamente tanto quanto o possível a ação dos adversários políticos. São, portanto, esforços estratégicos de manipulação dos custos de transação política que acontecem dentro ou fora do governo, numa autêntica competição política e eleitoral (Twight, 1994; Dixit, 1996; Sorensen, 2006; Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

A competição política inclui, na sua atuação, a luta pela autoridade. Isto significa a conquista ou a manutenção do poder em cada ato eleitoral (Caballero e Sotto-Oñate, 2016). Este combate político, que sendo permanente e regular, torna-se ainda mais visível nos momentos eleitorais. É a competição eleitoral que motiva os agentes políticos a procurarem oportunidades, através das suas decisões políticas, para consolidarem e aumentarem o seu apoio político (Horn, 1995; Hendrick, 2011).

A análise da competição eleitoral, assume assim relevância política e condiciona as relações que se estabelecem quer entre os eleitores e os agentes políticos, quer nas relações que se estabelecem entre os agentes políticos concorrentes entre si. Cada agente político tem as suas próprias preferências políticas e na sua ação procurará convencer o eleitorado de que são as melhores, com vista a manter ou a reforçar a sua força política, de modo particular nos atos eleitorais. Quanto mais fraca for a competição eleitoral, maior será a liberdade de ação dos agentes políticos para prosseguirem com as suas próprias preferências políticas, uma vez que, apresentam menor pressão dos seus concorrentes políticos. Se os agentes políticos, puderem dominar as opções políticas por falta de oposição ou de uma oposição fraca, durante um longo período de tempo, então aqueles tenderão a reduzir a sua preocupação em promover alterações ou ajustamentos à vontade do eleitorado, centrando-se nas suas próprias preferências (Horn, 1995).

O grau de competição percebido pelos agentes políticos, sobretudo no campo específico dos atos que procuram a sua (re)eleição, é um fator determinante e que influencia a extensão dos custos de transação, que são moldados pela combinação entre os seus custos diretos e pelos correspondentes benefícios que são esperados (Twight, 1994; Horn, 1995). O nível da competição e os seus respetivos objetivos, conjugados com os custos diretos que os agentes políticos têm de assumir pelas decisões que tomam, apresentam-se como restrições importantes na manipulação dos custos de transação políticos (Twight, 1994).

Charlotte Twight (1994), defende que as dimensões dos custos de transação tendem a ser maiores à medida que aumenta a dimensão territorial da ação política. Assim, a extensão dos custos de transação, será maior ao nível nacional do que ao nível estadual ou local do governo. Justifica este posicionamento com a presença de maior competitividade existente nos governos locais, motivados quer pela proximidade do eleitorado face ao eleito quer pelo facto dos custos de transação naturais apresentarem também níveis mais baixos na ação política ao nível local. Como já referenciámos anteriormente, custos de transação naturais mais altos criam maior folga no processo político, o que, por sua vez, permite um maior espaço para a presença de maiores volumes de custos de transação políticos. A presença da competição política é um indutor para a redução dos custos de transação políticos, aumentando a eficiência da atuação política (Horn, 1995; Dixit, 1996; Dixit e Londregan 1998). É a competição que gera e fomenta o crescer e o melhorar (Horn, 1995).

Assim, em termos gerais, não devemos esperar que o mundo da política adote apenas uma estratégia em particular, com a exclusão de todas as outras, mas sim, elas serão frequentemente utilizadas de

forma agregada, na medida em que se apresentem complementares entre si e não mutuamente exclusivas. (Twight, 1994; Sorensen, 2006; Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

3.3 – O Ciclo Político. Um custo de transação político?

Já referimos nos subcapítulos precedentes que os agentes políticos definem a sua estratégia de atuação e formulam as suas políticas, não tanto com uma preocupação na maximização do bem-estar social, mas, visando principalmente maximizar a probabilidade da sua (re)eleição. Os governantes agem, portanto, imbuídos de um oportunismo político, o mesmo é dizer, que a atitude governamental se dirige a “influenciar a escolha de voto da população por meio da criação de um cenário económico favorável no período pré-eleitoral” (Salvato *et. al.*, 2007, pp. 3). Assim sendo, as opções políticas adotadas pelos agentes políticos dentro do período da sua governação, não serão lineares e, por conseguinte, podem apresentar características específicas em função do momento do respetivo mandato governativo. Podemos então identificar pelo menos dois momentos principais, o período pré-eleitoral e o período sucedâneo, o período pós-eleitoral (Guy, 1991; Salvato *et. al.*, 2007; Veiga e Veiga, 2007; Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009).

Os estudos formais desenvolvidos sobre os ciclos políticos, agrupam estes em modelos que podem ser vistos sob quatro perspetivas, tendo por base o correspondente comportamento dos agentes envolvidos no processo eleitoral, ou seja, eleitores e governantes (Salvato *et. al.*, 2007). Salvato (2007), a partir da obra de Borsani (2003), criou um quadro onde evidencia e sistematiza os modelos políticos, distribuindo-os nas suas quatro vertentes conforme quadro infra:

Quadro 2 – Classificação dos Modelos de Ciclos Políticos

| Hipóteses | | Partidos políticos | |
|-----------|-------------|---|--|
| | | Oportunistas | Ideológicos |
| Eleitores | Irracionais | Teoria Oportunista Tradicional Nordhaus, (1975) Lindbeck, (1976) | Teoria Partidária Tradicional Hibbs, (1977) Frey e Lau, (1968) |
| | Racionais | Teoria Oportunista Racional Rogoff e Sibert, (1988) Rogoff, (1990) | Teoria Partidária Racional Alesina, (1987) Alesia e Sachs, (1988) |

Fonte: Adaptado de Salvato *et. al.*, 2007, pp. 4.

Sem nos determos muito nas substâncias que identificam e caracterizam cada uma das óticas do ciclo político constantes do quadro, urge salientar que a literatura se divide. Um conjunto de investigadores considera que os agentes políticos promovem as suas escolhas políticas com base exclusivamente num puro oportunismo político, centrado no interesse pessoal ou partidário. Outros pensadores, por sua vez, defendem que os governantes agem oportunisticamente no ciclo político, baseados e sustentados em questões ideológicas, afirmando-se enquanto agentes políticos de direita ou de esquerda, através da adoção de políticas opostas ou pelo menos diferenciadas (Guy, 1991; Salvato *et. al.*, 2007; Veiga e Veiga, 2007; Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009).

A literatura é relativamente unânime quanto ao comportamento diferenciado que os agentes políticos apresentam em cada momento do seu mandato político, ou seja, a evidência clara da existência de ciclos políticos (Salvato *et. al.*, 2007). Independentemente da ideologia ou da área política, a magnitude do comportamento oportunista dos governos locais é diminuta, mostrando-se transversal em toda a atuação política, da esquerda à direita (Veiga e Veiga, 2007). Gámez e Ibarra-Yúnez (2009), sustentando a sua conclusão noutros pensadores (designadamente, Rogoff y Siebert, 1988; Rogoff, 1990; Schuknecht, 1996; Franzese, 2002; Brender e Drazen, 2003; Shi y Svensson, 2006), refere que a presença de mais de um ou de outro modelo em cada um dos sistemas políticos, tem subjacente a maior ou menor maturidade da democracia política existente, os sistemas institucionais de pesos e contrapesos dos respetivos sistemas políticos e a própria estrutura e organização da sociedade.

Neste enquadramento, as ações dos agentes governativos serão cronometradas para coincidirem com o ciclo eleitoral. No que ao tema da presente dissertação diz respeito, referimos que se um governo acredita que deve aumentar os impostos ou mudar a distribuição da carga tributária, ele tenderá a fazer estes ajustamentos, logo no início do seu mandato, período pós-eleitoral. Este comportamento é adotado, tendo em conta que, por um lado, os agentes políticos recém-eleitos gozam no seu período inicial de uma maior compreensão e tolerância por parte do eleitorado (Veiga e Veiga, 2004). Por outro lado, se das medidas adotadas resultarem factos menos positivos ou até mesmo negativos, e estas prevalecem durante os primeiros meses de sua administração, fica-se na expectativa que tal eventual repercussão negativa esteja esquecida no momento da reeleição, ou seja, no período pré-eleitoral do ciclo político seguinte (Guy, 1991). Complementarmente ou não, o comportamento oportunista dos agentes políticos, pode ser expresso, pouco antes das eleições, através de uma redução da carga tributária no período pré-eleitoral (Veiga e Veiga, 2007).

O timing na política, é determinante pois ele abre ou fecha oportunidades irrepetíveis, de modo muito particular, no que toca à política fiscal. A impopularidade da temática tributária exige dos políticos uma elevada consciencialização da dimensão temporal e ideológica das suas ações políticas (Guy, 1991). O chamado ciclo político orçamental enfatiza a manipulação dos instrumentos da política fiscal (Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009), no qual assume também relevo especial, quer a definição da tipologia fiscal quer o nível da carga fiscal. Gámez e Ibarra-Yúnez (2009), referenciando Shi e Svensson, 2003, pp. 2, definem o ciclo político orçamental como sendo a “flutuação periódica das políticas fiscais do governo, induzidas pelo calendário eleitoral”. A literatura não é unânime, mas no que diz respeito a Portugal, as intenções de voto dependem essencialmente de avaliações retrospectivas do desempenho político (Veiga e Veiga, 2004).

O tratamento da informação sobre unidades políticas subnacionais constituem uma excelência de base de trabalho no teste quanto à evidência de ciclos políticos, pois estes níveis infranacionais apresentam vantagens adicionais de análise, na medida em que, na maioria dos casos, o ambiente institucional das diversas entidades subnacionais (estados, municípios) é mais homogéneo, quando comparado com as realidades política entre vários países (Veiga e Veiga, 2007; Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009). No caso particular de Portugal, esta evidência é confirmada pelo facto do calendário eleitoral dos órgãos municipais se apresentar fixo, de 4 em 4 anos, exógeno (definido por lei), e todos os municípios vão a sufrágio no mesmo dia. Simultaneamente, as estruturas institucionais dos governos locais e os instrumentos políticos disponíveis, são homogéneos e similares em todos os municípios portugueses, inseridas, portanto, num quadro político-legal exatamente igual.

Podemos então referir, que os ciclos políticos tendem a apresentar dinâmicas próprias em função do período do mandato político. Esse comportamento é transversal a todas as áreas políticas, assumindo, também, a política fiscal uma preponderância relevante, quer pelo impacto orçamental que induz quer pelo facto de não ser bandeira fácil de utilizar politicamente, pressionada, por um lado, pela sua inaceitabilidade e incompreensão popular, mas, por outro, inevitável e imprescindível na ação governativa. A referida impopularidade da temática tributária exige dos políticos uma elevada consciencialização da dimensão temporal e ideológica das suas ações políticas, de modo ainda mais acentuado, quando a construção de variáveis que formarão a convicção dos eleitores no momento do voto, assentam nas condições económico-políticas passadas e presentes e não tanto nas ações prospetivas que possam ser realizadas (Veiga e Veiga, 2004).

Em suma, do que fica exposto, concluímos que os agentes governativos não apresentam um comportamento uniforme e desgarrado do ciclo eleitoral (Salvato *et. al.*, 2007). As suas decisões, são marcadas e programadas tendo por base os momentos específicos do ciclo eleitoral, e aquelas são condicionadas pelos objetivos e interesses oportunistas dos próprios agentes políticos. Nessa medida, o ciclo eleitoral, assume-se como um autêntico custo de transação político.

4 – Ideologia, uma referência de comportamento político?

“Ideology implies clear statements and placing most of a government's tax eggs in a few baskets, but tax politics appears to call for hiding the total burden in as many baskets as possible.”

In The politics of taxation. A Comparative Perspective de B. G. Peters, 1991, pp. 61)

A atividade do Estado, na sua generalidade, é sobretudo financiada por impostos, pelo que, a tributação é uma atividade essencial e imprescindível a qualquer governação. No entanto, esta inevitabilidade da existência de um sistema tributário não aporta uma maior popularidade aos impostos (Peters, 1991; Ashworth e Heyndels, 1997). Cada governo tem assim a necessidade de projetar e definir a sua própria política fiscal, definindo o seu quadro tributário (Sneed, 1961). Isto é, tem de fazer escolhas em matéria de política fiscal, designadamente, determinar, por um lado, quais os impostos a eliminar ou a minorar e quais os impostos que serão majorados ou que serão criados. Essas decisões definem, desse modo, a base tributária e os respetivos sujeitos passivos. Por outro lado, cabe-lhe ainda determinar qual o nível da carga tributária, o mesmo é dizer, que taxas é que serão aplicadas e ou a existência ou não de níveis de progressividade na fixação daquelas (Ashworth e Heyndels, 1997). O sistema fiscal é assim o produto da acomodação política das pressões resultantes principalmente do interesse próprio (Sneed, 1961) e endógeno através da relação próxima e intrínseca que apresenta com a função objetiva do decisor político (Ashworth e Heyndels, 1997).

Os cidadãos, em termos gerais, e não obstante compreenderem a necessidade de pagar impostos, poucos afirmam compreender a política fiscal e sobretudo não gostam de pagar impostos (Peters, 1991). Tais factos, impele nos governos uma elevada limitação na aprovação de leis que exijam novos ou maiores impostos. A estratégia de cada agente político é, então, alcançar o equilíbrio político entre as

receitas necessárias e as reações populares nefastas que podem conduzir à perda do seu principal objetivo que é ganhar eleições (Peters, 1991; Obinger e Zohlnhöfer, 2014).

Deste modo, os governos quando escolhem as suas políticas fiscais, podem sustentar as suas decisões, numa multiplicidade de vetores, nomeadamente, políticos, económicos, éticos, administrativos, etc. (Peters, 1991). Neste contexto, na presente dissertação pretende-se determinar em que medida o critério da abordagem da ideologia política é assumida pelos agentes políticos como fonte normativa reguladora e definidora das suas opções, apresentando-se independentes do contexto que os rodeia ou das variáveis socioeconómicas que compõem o seu ambiente externo, e permanecendo fiéis à ideologia política em que se inserem (Rudolph & Evens, 2005; Steger & James, 2013; Obinger e Zohlnhöfer, 2014; Simon, 2020).

Eventualmente uma forma fácil e difusora ou minimizadora da responsabilidade que o agente político tem quando define a carga fiscal é, assentar a justificação do seu comportamento ou das suas opções políticas no cerne da compreensão ideológica, enquanto, fonte orientadora da ação política que, simultaneamente, define a estratégia política desenvolvida ou a desenvolver (Martin, 2015). Steger e James (2013) referem-se à ideologia como sendo clusters padronizados de ideias e conceitos, que ajudam as pessoas a navegar pela complexidade do seu universo político. O comportamento político defendido pela ideologia política, pode ser melhor entendido e visa ser compreendido como uma teorização da posição dos próprios atores e de estratégias disponíveis no campo político (Dixit e Londregan, 1998; Martin, 2015).

A identificação ideológica é uma orientação duradoura e simbólica que assume um papel determinante na formação das atitudes políticas (Rudolph e Evans (2005) referenciando Sears *et. al.*, 1980). Conover e Feldman (1981), caracterizam a ideologia como uma forma de identificação de grupo. As ideologias representam padrões de prática e são identificáveis pelo similar modo de agir perante uma mesma problemática (Steger e James, 2013). Principalmente nas democracias, isto significa uma orientação com origem nos partidos políticos, pois estes são as organizações que surgiram para prosseguir a finalidade da governação dos estados democráticos (Martin, 2015). Para que possamos afirmar que estamos perante uma ideologia, as ideias, os valores e as afirmações de concórdia têm que se unir numa constelação conceitual madura (Steger e James, 2013). As ideologias completas são padronizadas e conceitualmente fortes o suficiente para formar articulações relativamente coerentes e persistentes. Uma ou duas declarações de discórdia não fazem uma ideologia nem colocam em crise a ideologia de suporte (Martin, 2015).

De uma perspetiva de processamento de informação, a ideologia opera como uma heurística cognitiva que permite às pessoas organizar e analisar informações sobre o conteúdo ideológico das questões políticas (Rudolph e Evans, 2005). Se a ideologia é separável de algumas outras crenças ou opiniões políticas, é porque a ideologia é intrinsecamente normativa e generativa (Martin, 2015). Particularmente de uma perspetiva cognitiva, a capacidade dos indivíduos de discernir o conteúdo ideológico das questões políticas e, portanto, o significado das identificações ideológicas dos indivíduos, é condicionado pelas diferenças individuais (Rudolph e Evans (2005) mencionando Jacoby, 1991).

Neste enquadramento, espera-se que os partidos da esquerda política (esquerda e centro esquerda) em governação, adotem impostos mais progressistas quanto à tributação de rendimento pessoais com altas taxas marginais, e que os partidos da direita política adotem impostos mais regressivos (Peters (1991) aludindo Elvander, 1972a; Hadenius, 1981; Morrissey e Steinmo, 1987; Steinmo 1989). Isto é, uma ideologia de esquerda, procura implementar uma estratégia de impostos progressivos sobre o fator trabalho, tributando de modo mais elevado os rendimentos mais altos e fazendo incidir uma carga fiscal mais ténue nos rendimentos menores. Com este mecanismo, visa tributar rendimentos mais elevados e favorecer uma estratégia de repartição da riqueza. A ala política de esquerda é ainda defensora de uma maior tributação das sociedades, pelo que, revela uma probabilidade positiva na adoção ou agravamento de um imposto municipal sobre as sociedades (Peters, 1991; Migueis, 2012; Obinger e Zohlnhöfer, 2014).

Pelo contrário, uma ideologia de centro-direita, promove, dentro de um espírito liberal, uma libertação maior do fator trabalho e prefere impostos mais baixos sobre a propriedade ou sobre o lucro das empresas, em favor de um aumento da carga fiscal da componente dos impostos indiretos (Peters, 1991; Ashworth e Heyndels, 1997; Obinger e Zohlnhöfer, 2014). Este posicionamento releva uma valorização de um padrão de tributação do consumo resultante da escolha efetuada por cada indivíduo. Como tal, dentro de uma matriz ideológica, cada indivíduo deve ser responsabilizado pelas escolhas que faz. Se opta por favorecer o consumo, o aumento da carga fiscal suportada é decorrente dessa sua opção. Para um posicionamento ideológico de centro direita, tributar excessivamente o trabalho ou os lucros das empresas é, neste sentido, um incentivo nefasto à produtividade e à livre iniciativa dos trabalhadores.

Não obstante as orientações ideológicas apresentarem relevância em todos os quadrantes políticos, a significância das identificações ideológicas e o correspondente impacto nas atuações e decisões dos agentes políticos é diverso. Num posicionamento ideológico representado num eixo unidimensional da

esquerda para a direita, encontra-se uma relação de influência decrescente, à medida que nos deslocamos da esquerda para a direita (Peters, 1991; Ashworth e Heyndels, 1997; Rudolph e Evans, 2005; Migueis, 2012; Obinger e Zohlnhöfer, 2014).

Contudo, na maioria das democracias os resultados eleitorais, nem sempre conferem maiorias de governação a um único partido, de modo a proporcionar-lhe a possibilidade de implementar o seu programa eleitoral, que inclui a influência da ideologia do seu espectro político (Peters, 1991; Ashworth e Heyndels, 1997). Esta realidade constitui de per si uma barreira importante entre a promulgação da ideologia defendida na campanha eleitoral por um partido político e a real ideologia implementada no programa fiscal de governação. As governações minoritárias, implicam sempre a criação de parcerias políticas, que envolvem necessariamente negociações e compromentimentos com outras áreas políticas, pelo que, as políticas de governação, onde se incluem as políticas fiscais, serão sempre o resultado de um condensado diversificado de ideias ao invés de uma declaração clara de qualquer ideologia, suscetível de estar presente em governos com maioria (Peters, 1991).

Em suma, no processo político, o tema da política fiscal, apresenta sempre contornos e enquadramentos delicados, na medida em que, não obstante os impostos serem inevitáveis por representarem a contrapartida da despesa pública, traduzida nos serviços públicos prestados pelos governos, a predisposição e a vontade do cidadão eleitor em pagar impostos é reduzida ou nula, assumindo-se como uma componente pessoal desagradável. Nesta medida, as opiniões dos políticos dependem, fortemente da forma como percebem o custo político do sistema fiscal.

Assim, os agentes políticos ao projetarem o seu sistema fiscal, embora sendo preditos, transferem para a sua idealização, as opiniões, as crenças e os valores, refletindo emoções e simbolismos, de uma dada área política, ou seja, as suas identificações políticas ideológicas, revelando as suas próprias atitudes em relação à tributação. (Peters, 1991; Ashworth e Heyndels, 1997; Obinger e Zohlnhöfer, 2014). Estaremos então perante um posicionamento de normatividade ideológica por parte dos agentes políticos, no momento de estes fixarem o quadro tributário a infligir ao respetivo eleitorado.

IIIª PARTE – ENQUADRAMENTO EMPÍRICO

5 – Introdução e enquadramento do estudo empírico

Ainda antes de entrarmos no trabalho de investigação, é relevante e melhora a compreensão da própria investigação que iremos desenvolver, procedermos a uma breve análise, do quadro específico no que diz respeito à descentralização em Portugal, identificar as receitas municipais dos municípios portugueses e promover a uma breve descrição do sistema fiscal nacional.

5.1 – A descentralização fiscal em Portugal

Portugal, à semelhança da maioria dos restantes países mundiais, percecionando a realidade global e as vantagens da implementação da descentralização, tem vindo a fazer o seu próprio caminho de descentralização de competências político-administrativas. Este percurso é visível sobretudo nos últimos anos, em que o governo central reforçou o papel dos governos infranacionais (municípios) e das respetivas estruturas administrativas, transferindo competências e responsabilidades na provisão de serviços públicos (Relatório do D&C, 2018). A prova desse reforço de paradigma, ainda que centrada de forma primordial na área administrativa, são os sucessivos diplomas legais sobre a matéria, com ênfase especial para a recente Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias e entidades intermunicipais (Lei 50/2018 de 16 de agosto). Este normativo legal contempla a ordem de transferência de um conjunto alargado de novas competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais com efeitos a partir do início de 2019. Contudo, é admitida uma concretização gradual dessa descentralização até 2021-01-01, por opção de cada município. A relevância desta matéria está ainda bem presente na criação da Comissão Independente para a Descentralização, a quem coube a competência de elaborar uma análise sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal. Portugal, conclui o referido relatório da Comissão Independente para a Descentralização, sendo um país pequeno, apresenta-se, por um lado, coeso em termos de valores, herança histórica, identidade e cultura, mas, por outro, bastante diversificado e com elevadas assimetrias territoriais ao nível da demografia e dos níveis socioeconómicos.

No subcapítulo 1.2, referimos que a literatura (Boyne, 1998; Treisman, 2006; Pereira *et.al.*, 2016; Stranvinskaite, 2017) identifica essencialmente dois indicadores como sendo os mais comuns na determinação do nível de descentralização de um país ao nível orçamental, e conseqüentemente traduzem o nível de partilha de responsabilidades de um país entre os diferentes níveis de governo

(Kyriacou *et.al.*, 2017). Mostra-se então pertinente conhecer qual é, com maior exatidão, o comportamento e o posicionamento de Portugal em relação a estes dois indicadores.

Estudos recentes demonstram que Portugal é um país com baixa descentralização fiscal, pois releva um fraco peso das despesas das autarquias locais face ao volume global da despesa pública (Pereira *et.al.*, 2016; Baleiras *et.al.*, 2018; Alexandre *et.al.*, 2019). Fernando Alexandre (2019) no seu estudo, conclui que Portugal ainda apresenta uma elevada concentração do Estado, sendo atualmente dos países mais centralistas quer da Europa quer do mundo. Tal afirmação é acompanhada de uma demonstração, com recurso a dados obtidos a partir do Anuário das Estatísticas das Finanças Governamentais do Fundo Monetário Internacional de 2016, onde documenta que o poder central é responsável por cerca de 90% da despesa pública total, pelo que, conseqüentemente, apenas cerca de 10% daquela despesa se encontra sob a responsabilidade de entidades infranacionais, designadamente dos municípios (Alexandre *et.al.*, 2019).

Esta realidade de uma descentralização ténue, não tem sofrido grandes alterações ao longo do tempo. Veja-se que o peso da despesa da Administração Local na despesa pública total, no período 1995-2016, apresentou oscilações num espaço de variação de apenas 4,2%, com um mínimo de 11,5% em 1995 e um máximo de 15,7% em 2008, regredindo para 11,6%, em 2014 (Alexandre *et.al.*, 2019).

No estudo desenvolvido por Paulo Pereira *et. al.* (2016) com dados relativos a 2011, é reiterado e confirmado, o posicionamento bastante concentrado de Portugal em matéria de descentralização quer na despesa quer na receita. Os governos locais portugueses representam nesse estudo uma responsabilidade por cerca de apenas 8% do lado da receita e aproximadamente de 13% do lado da despesa (Pereira *et.al.*, 2016, pp. 320). Assim, os governos locais dispõem de uma parcela muito reduzida de recursos para definirem e construírem políticas adaptadas às suas necessidades regionais específicas (Alexandre *et.al.*, 2019).

Numa outra perspetiva e como melhor veremos no subcapítulo seguinte, o quadro constitucional português, ao descrever e atribuir os principais parâmetros de criação e formação da receita fiscal ao poder central, induz a conclusão quanto à existência de um muito ténue nível de descentralização fiscal em Portugal. Dito de outra forma, os governos infranacionais possuem uma fraca autonomia para intervir na fixação dos parâmetros de determinação das receitas fiscais próprias.

5.2 – As receitas municipais

Os municípios enquanto unidades de governo subnacionais, possuem autonomia administrativa e financeira, sendo que para o desenvolvimento das suas competências, apresentam um conjunto de receitas de natureza heterogénea e diversificada, onde é possível alcançar uma diversidade de tipos e espécies, com essências e regimes significativamente distintos (Rocha e Silva, 2017).

Podemos classificar os ingressos financeiros dos municípios em receitas próprias (originárias) e receitas derivadas (as que são oriundas de entidades terceiras), em função da entidade com competência para a sua criação.

Da leitura ao diploma legal que rege toda a atividade financeira dos municípios, isto é, o Regime Jurídico de Financiamento das Autarquias Locais e Entidades Independentes (RJFALEI), constatamos que as receitas previstas, respeitam a (adaptado de Rocha e Silva, 2017 e Catarino, 2018):

- Ingressos patrimoniais – designadamente, fruto da alienação ou administração do património próprio local;
- Receitas fiscais – aquelas com origem nos impostos: Imposto municipal sobre imóveis (IMI), Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), Imposto sobre o valor acrescentado (IVA), Imposto único de circulação (IUC) e a Derrama;
- Outras receitas tributárias – onde estão incluídas todas as taxas autárquicas locais;
- Os rendimentos derivados do recurso ao crédito (empréstimos, aberturas de crédito, emissão de obrigações, etc.);
- E, por fim, um conjunto alargado de transferências financeiras oriundas do governo central, em consideração ao princípio da solidariedade e unidade do Estado, como sejam o Fundo Geral Municipal, o Fundo Social Municipal e o Fundo de Coesão Municipal.

Tendo em conta o tema da dissertação, as receitas que apresentam interesse, são as receitas fiscais. De entre estas, há ainda a necessidade de distinguir entre aqueles impostos em que os agentes políticos locais têm capacidade de influenciar nalgum dos seus elementos de tributação. Assim, iremos no capítulo seguinte proceder a uma explanação mais detalhada apenas daqueles que apresentam interesse específico para a discussão, cuja análise será integrada na exposição sucinta do sistema fiscal português, designadamente, IMI, IRS e Derrama.

5.3 – O sistema fiscal português

Podemos definir sistema fiscal como sendo o conjunto de impostos vigentes num dado espaço geográfico, que genericamente definimos como sendo um país (Pereira *et.al.*, 2016). Os impostos são normalmente a principal receita de um Estado e são justificáveis pela necessidade de o dotar de receita capaz de suportar as despesas públicas e promover uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

A composição e o desenvolvimento dos sistemas fiscais resultam de uma evolução ao longo dos tempos decorrentes de “modelos de tributação” e de influências e opções políticas e históricas. Contudo é necessário ter presente que os sistemas fiscais são eles próprios influência e reflexo das estruturas sociais e económicas do espaço geográfico onde incidem e do próprio nível de desenvolvimento socioeconómico (Pereira *et.al.*, 2016).

O sistema fiscal português pode ser decomposto nos seguintes impostos, cuja classificação é determinada em função das respetivas bases de incidência ou realidades económicas que visa tributar:

- Impostos sobre o rendimento: IRS, Imposto sobre o Rendimento de pessoas Coletivas (IRC) e a Derrama;
- Impostos sobre o consumo: IVA, Imposto de Selo (na parte em que incide sobre operações de consumo) e Imposto Verde;
- Impostos sobre o património: IMI, IMT, Imposto de Selo (que também pode incidir sobre a despesa), o Adicional ao IMI, IUC, e o Adicional ao IUC (este aplica-se aos veículos mais poluentes comprados em Portugal a partir de janeiro de 2017);
- Impostos Especiais sobre o Consumo: Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas, Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos, o Imposto sobre o Tabaco e o Imposto Sobre Veículos.

A Constituição da República Portuguesa, diploma mãe de todo o sistema jurídico português, determina que os impostos sejam criados por lei, o que significa que a entidade com legitimidade legal para a sua criação é a Assembleia da República, a quem cabe, nomeadamente, definir a incidência, a taxa e os benefícios fiscais. Tendo presente este requisito constitucional, facilmente se percebe da razão do elevado nível de concentração do sistema fiscal no que se refere à criação de receitas fiscais.

6 – Estudo empírico

Na segunda parte da dissertação, procedemos à revisão da literatura. Nela procurámos suportar o enquadramento teórico das perguntas da presente investigação e que abrangem quatro principais vetores da investigação, designadamente, descentralização fiscal, custos de transação políticos, ideologia política e ciclo político. No ponto anterior, efetuámos uma contextualização dos aspetos considerados mais relevantes relacionados com a presente dissertação, na conjuntura portuguesa. Consequentemente, urge dar corpo à investigação propriamente dita.

Neste sentido e antes de avançarmos para a apresentação sistemática do processo de investigação desenvolvido, urge proceder à clarificação de um conjunto de fatores e de particularidades, cujo conhecimento prévio nos dará uma melhor perceção e compreensão do trabalho desenvolvido, designadamente:

- a) Promover uma correlação entre todas as variáveis descritas;
- b) Promover ainda uma correlação entre os níveis da carga fiscal e a sua relação com os anos eleitorais: 2009, 2013 e 2017.

6.1 – Perguntas de investigação

A principal pergunta de investigação a que nos propomos responder é:

- Em que medida os fatores políticos condicionam a fixação da carga fiscal pelos agentes políticos locais?

O tema proposto centra toda a sua problemática de investigação nas opções que os agentes políticos locais adotam de entre as que têm disponíveis em matéria de fiscalidade. Assim, com a presente dissertação, pretendemos obter o conhecimento empírico sobre se os agentes políticos locais, sustentam as suas decisões na fixação da carga fiscal na ideologia política do seu partido político ou se, ao invés, a procura dos seus interesses pessoais centrados na sua própria reeleição ou de alguém da sua família política, assumem o papel preponderante naquele momento. No presente estudo iremos ainda procurar analisar aquelas três variáveis, ideologia, racionalidade política e ciclo político, com o estudo cronológico do nível da carga tributária fixada em cada ano tendo em conta o calendário das eleições locais. Isto é, iremos procurar perceber se aquele comportamento dos agentes políticos locais, apresenta uma

constância ao longo de todo o seu mandato, ou se o calendário eleitoral, é ele, também, uma fonte de motivações na oscilação da carga fiscal.

Deste modo, a questão principal que está subjacente ao estudo a que nos propusemos, reporta ao nível de três variáveis: a carga fiscal escolhida, à área de incidência da tributação privilegiada e a sua evolução ao longo do mandato, de modo particular a oscilação relevada nos momentos pré e pós os atos eleitorais. Consequentemente, o conhecimento acrescido que queremos aportar com este estudo e traduzido na pergunta de investigação principal referenciada, pode ser melhor alcançado, subdividindo-se aquela pergunta nas subseqüentes três (sub)perguntas de investigação, procurando, desse modo substantificar, especificar e aperfeiçoar, toda a análise da temática descrita:

- Em que medida a ideologia política ou a racionalidade instrumental do agente político local determinam a fixação da carga fiscal?
- A carga fiscal é condicionada pela agenda política inerente ao ciclo político?
- Maior competição eleitoral gera uma redução da carga fiscal?

6.2 – Hipóteses de trabalho

Criadas e colocadas as questões, atenta a problemática apresentada, identificamos, para responder às questões formuladas, as seguintes hipóteses de trabalho:

- **H1: Agentes políticos de esquerda e centro-esquerda tendem a centrar-se num aumento da carga fiscal no capital e na riqueza.**

É comumente aceite que as ideologias políticas de esquerda e centro esquerda centram as suas opções de tributação na riqueza e nas sociedades (IMI e Derrama) e tendem a reduzir a carga fiscal que incida sobre os rendimentos com origem no trabalho (IRS) ou respeitantes a pequenas empresas (Derrama Reduzida). Em contrapartida, as ideologias políticas de direita e de centro direita, apresentam um posicionamento divergente, assente sobretudo em impostos indiretos e numa tributação mais regressista do rendimento do trabalho, tendendo, no que aos impostos em análise diz respeito, a uma menor tributação em IMI e Derrama, face ao posicionamento político ideológico de esquerda. A confirmação desta hipótese, coloca a tónica dos fundamentos numa posição normativista, isto é, os agentes políticos locais portugueses seguem a ideologia partidária na hora de definir as áreas e os níveis de tributação fiscal.

A confirmação da hipótese, sustenta que as decisões fiscais, resultam e seguem um processo exógeno ao próprio agente político local imposto pela ideologia partidária que deverá seguir. A infirmação desta hipótese, liberta a justificação das decisões fiscais para um qualquer outro fundamento que não seja a ideologia.

➤ **H2: O ciclo eleitoral tem influência na definição da carga fiscal local.**

As opções políticas adotadas pelos agentes políticos dentro do período da sua governação, não são lineares. Elas podem apresentar características específicas em função dos diferentes momentos do seu mandato governativo (Salvato *et. al.*, 2007). Os agentes políticos locais agem oportunisticamente no ciclo político, podendo adotar políticas diferenciadas, baseadas e sustentadas em diferentes argumentos políticos (Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009). Consequentemente, podemos identificar no mandato eleitoral, pelo menos, dois momentos principais, um período pré-eleitoral e outro período pós-eleitoral.

O sistema político português, no âmbito do equilíbrio de autoridade política, define vigências de poder com horizontes temporais limitados, resultantes de sufrágios populares periódicos (Pereira, 1997). Os órgãos políticos autárquicos são eleitos para mandatos de quatro anos, onde se integram os presidentes dos municípios, que são os agentes políticos alvo de análise na presente dissertação.

Anualmente os municípios são chamados a comunicar à AT quais são as taxas que pretendem fixar para cada um dos impostos, onde essa competência legalmente lhes está atribuída. Consequentemente, todos os anos os agentes políticos locais no seu exercício governativo, refletem, ponderam e decidem, se pretendem manter, aumentar ou baixar a taxa dos diferentes impostos (IMI; IRS; Derrama e Derrama Reduzida), fazendo, respetivamente, estabilizar, reduzir ou libertar meios financeiros para ao seu eleitorado. Recordar-se que a ausência de decisão tem legalmente repercussões, pelo que a própria decisão de não comunicar as correspondentes taxas, é ela própria uma decisão com consequências que o agente político tem pleno conhecimento.

Face ao exposto, promover a análise da evolução anual das taxas dos diferentes impostos, relacionando-a com os específicos momentos dos atos eleitorais autárquicos de 2009, 2013 e 2017, permite obter a compreensão sobre se o calendário eleitoral tem ou não um efeito na fixação da carga fiscal local. Compreendendo o estudo um período de 11 anos e cobrindo esse período três atos eleitorais, analisar toda a trajetória da carga fiscal, permite-nos compreender como se posiciona o comportamento do agente político face à expectativa de voto.

A confirmação da hipótese, isto é, a constatação de que existe uma tendência de baixa das taxas tributárias nos períodos pré-eleitorais, é claramente, uma perspectiva com repercussões para o interesse próprio e pessoal do agente político local. A redução das taxas transporta a informação de preocupação com o bem-estar do eleitorado.

Nesse sentido, o agente político tende a tomar as decisões mais desfavoráveis e que lhe podem custar votos nas urnas, no início do ciclo político e procura atenuar ou eliminar esses efeitos negativos das decisões difíceis e impopulares nos momentos pré-eleitorais. Isto é, o posicionamento perspectivado, face ao que vem referido, mostrará uma redução dos níveis fiscais nos últimos anos do mandato com uma subida nos primeiros anos após a eleição.

➤ **H3: Agentes políticos com maior risco de reeleição tendem a aliviar a carga fiscal.**

A eleição ou a reeleição do próprio agente político é um objetivo central de quem se candidata a um processo eleitoral. Este posicionamento de perspectiva, mantém-se nas situações em que os próprios agentes não se podem recandidatar, tendo em conta a lei da limitação de mandatos, uma vez que, o interesse de manter no poder alguém da mesma família política é similar ao interesse na reeleição. Assume, portanto, relevância a competição eleitoral, em que independentemente do candidato, o objetivo central é ganhar o ato eleitoral e assim assegurar a manutenção do poder dentro do mesmo círculo partidário.

Quanto maior for a competição política, que apresenta uma relação inversa com a folga eleitoral (distância entre o vencedor e o segundo lugar), maior será a preocupação dos agentes políticos em tomarem decisões que sejam favoráveis ao eleitorado. Este comportamento, tem a expectativa de ganhar a confiança do eleitorado, conquistar o voto nas urnas e, desse modo, manter o poder, objetivo último em qualquer eleição.

O alívio da carga fiscal é, no geral, bem acolhido pelo eleitorado, pois tal significa um aumento das suas disponibilidades financeiras. Consequentemente, as decisões sobre as matérias fiscais tendem a dirigir-se para a redução dos impostos. Conclui-se então, que quanto maior for a competitividade política, isto é, quanto menor for a folga eleitoral, menor tendem a ser as taxas dos impostos fixadas.

6.3 – Período de investigação

Na presente dissertação, privilegamos a proximidade temporal, pelo que, os dados recolhidos são os mais contíguos ao momento presente. Ao analisarmos uma realidade próxima, aumentamos, desse modo, o interesse e a pertinência do estudo, da informação e das conclusões. O estudo relevará o tipo longitudinal, uma vez que se pretende analisar o comportamento dos agentes ao longo de 11 anos consecutivos, com especial relevo para os períodos pré e pós-eleições. Neste sentido, iremos analisar o período compreendido entre 2009 e 2019, integrando três atos eleitorais autárquicos, ou seja, as eleições ocorridas nos anos de 2009, 2013 e 2017. A extensão até 2019, apresenta-se pertinente, quer pela referida atualização do estudo quer pelo reforço das conclusões que serão extraídas do estudo tendo em conta aferir o comportamento dos agentes políticos ao longo dos períodos eleitorais.

Faz-se notar que o período identificado, apresenta a particularidade de comportar parte do período de crise financeira mundial, que se prolongou durante cinco anos (2008 – 2012) e o período de recuperação (2012 – 2016) (Alexandre *et.al.*, 2019). É na sequência da referida crise financeira que em 2013 é revisto o quadro jurídico do financiamento das autarquias (RJFALEI).

6.4 – Fontes de informação – Dados e recolha

O estudo pretendido baseou-se num processo de captação de dados primários, na medida em que resultam de uma recolha direta, sem qualquer interferência nossa na sua recolha ou elaboração. Ao nível do tipo de dados eles serão qualitativos no que toca ao partido político e base de incidência da tributação e serão do tipo quantitativo quanto às taxas de tributação fixadas por cada município.

As fontes de informação relativas à investigação concretizada nesta dissertação circunscreveram-se a sites institucionais, cujo acesso é público. Todos os dados necessários foram recolhidos em fevereiro de 2020. Consequentemente os dados políticos respeitantes às eleições autárquicas de 2009, 2013 e 2017, foram obtidos a partir do acesso ao site da Comissão Nacional de Eleições. Os dados fiscais foram recolhidos no portal das finanças da Autoridade Tributária e Aduaneira.

6.5 – Âmbito dos municípios

O estudo de investigação proposto dirige-se a todos os municípios portugueses, num total de 308 concelhos. Isto é, no estudo encontram-se incluídos todos os concelhos de Portugal Continental, Região

Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores, por nesta matéria em particular estarem todos sobre iguais regras jurídico-políticas.

6.6 – As variáveis de investigação

6.6.1 – As variáveis dependentes – As variáveis fiscais

A organização financeira do território nacional, estabelece um determinado nível de descentralização financeira do Estado em geral. Em Portugal, na configuração atual, temos um nível de autonomia financeiro de descentralização baixo, pois, só cerca de 12% da despesa pública é decidida pela administração local, nomeadamente pelos municípios, unidade orgânica política de dimensão concelhia. A título exemplificativo podemos registar que em Portugal em 2017, os municípios apresentaram um rácio da despesa pública da sua responsabilidade em relação ao Produto Interno Bruto de 5,8% e no que se refere à participação da despesa pública subnacional na despesa pública total o valor de 12,6% (Comissão Independente para a Descentralização *et. al.*, 2019).

Dentro da alocação de receitas próprias confiadas aos governos locais, as duas Leis do Financiamento das Autarquias Locais em vigor no período alvo de estudo³, deixam margens de liberdade de decisão na fixação dos níveis de tributação, face à existência de intervalos de taxas, ainda que em apenas algumas das receitas fiscais, designadamente, em sede de IMI, IRS e Derrama. Consequentemente, perante a liberdade de opção descrita, ou seja, a existência de uma escolha, restringiremos o nosso estudo à análise destes impostos, na medida em que são aqueles, cuja sustentação da carga fiscal deriva diretamente do comportamento dos agentes políticos locais, repercutindo os fatores ou as motivações que vão para além do carácter técnico ou de imposição legal, procurando perceber se os fundamentos resultam de opções ideológicas ou revestem um cariz positivista. Ressalva-se que os comportamentos assumidos, quer por ação quer por omissão, como descreveremos mais adiante, apresentam sempre consequências tributárias para os eleitores e que divergem de imposto para imposto.

Deste modo procederemos de seguida a uma breve sistematização das características de cada um dos impostos, referindo-nos sumariamente à incidência, liquidação e taxas:

³ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - Lei das Finanças Locais, para o período de 2009 a 2013 e a Lei 73/2013, de 3 de setembro - Regime Jurídico e Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, para o período 2014 a 2019.

a) IMI (Código do IMI)

| | |
|-------------|---|
| Incidência: | O IMI incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português. |
| Liquidação: | <p>Este imposto é liquidado anualmente, em relação a cada município, pela Autoridade Tributária (AT), com base nos valores patrimoniais tributários dos prédios e em relação aos sujeitos passivos que constem das matrizes em 31.12 do ano a que o mesmo respeita. A liquidação regular referida, é efetuada entre os meses de fevereiro a abril do ano seguinte.</p> <p>Todas as restantes liquidações, são efetuadas a todo o tempo, sem prejuízo do regime da caducidade legalmente previsto.</p> <p>A Assembleia da República define o intervalo dentro do qual cada município determina qual a taxa em concreto a aplicar aos seus concidadãos.</p> |
| Taxas: | <p>O intervalo de opções para o período global em estudo foi variando, fruto de sucessivas alterações legislativas da competência do poder central.</p> <ul style="list-style-type: none">• Prédios Urbanos<ul style="list-style-type: none">➤ Taxa de IMI para prédios avaliados nos termos do Código de IMI:<ul style="list-style-type: none">• De 2009 a 2011 – Intervalo de 0,2 a 0,4;• De 2012 a 2015 - Intervalo de 0,3 a 0,5• De 2016 a 2019 - Intervalo de 0,3 a 0,45➤ Taxa de Contribuição Autárquica de 2009 a 2013 - Intervalo de 0,4 a 0,7, aplicável a todos os prédios que ainda não tinham sido avaliados nos termos do código do IMI. Por força da avaliação geral que produziu efeito integral em 2014, esta taxa desapareceu. <p>A ausência da comunicação à AT das referidas taxas ou comunicação extemporânea, impõe a fixação da taxa mínima.</p> <ul style="list-style-type: none">• Prédios Rústicos – Taxa única transversal em todo o período de 0,8% |

b) Derrama (RJFALEI)

| | |
|-------------|---|
| Incidência: | <p>A Derrama incide sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC, que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.</p> |
| Liquidação: | <p>A liquidação da Derrama é em geral concretizada pela própria entidade, enquanto sujeito passivo, em concomitância com a autoliquidação do IRC na declaração anual que aquele submete eletronicamente, sem prejuízo de ser validada ou poder ser alterada pela AT, em função das informações detidas, no momento da validação da referida autoliquidação.</p> <p>A Derrama resulta da aplicação de uma taxa que incide sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC, em que aquela corresponde à proporção do rendimento gerado na área geográfica dos sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e dos estabelecimentos estáveis nesse território dos não residentes.</p> <p>A taxa a aplicar é deliberada pelo município. até ao limite máximo de 1,5%, cabendo à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar a criação de isenções ou de taxas reduzidas.</p> <p>As taxas sendo definidas pela Assembleia da República, atribuem uma margem de discricionariedade aos municípios.</p> |
| Taxas: | <p>O intervalo de opção de receita a favor do município vai de 0% a 1,5%. Os municípios podem ainda fixar, complementarmente, uma taxa reduzida de derrama para os sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse os 150 mil euros.</p> <p>Ressalva-se que, até 2018 inclusive, a ausência da comunicação à AT da referida taxa ou comunicação extemporânea, implica a inexistência de liquidação e cobrança da Derrama. Desde 2019 que aquela ausência de comunicação impõe uma liquidação e</p> |

cobrança da Derrama com base na taxa e benefícios fiscais que estiverem em vigor naquela data.

c) IRS (Código do IRS)

Incidência: O IRS incide sobre o valor anual global de um conjunto de categorias de rendimentos, auferidos por pessoas singulares e depois de efetuadas um conjunto de deduções e abatimentos. As diferentes categorias subdividem-se em rendimentos com origem no rendimento de: trabalho dependente, empresariais e profissionais, capitais, prediais, Incrementos patrimoniais, e Pensões. Os rendimentos ficam sujeitos a tributação, seja qual for o local onde se obtenham, a moeda e a forma por que sejam auferidos.

Liquidação: A liquidação do IRS é da competência da AT, feita na generalidade das situações a partir de uma declaração anual entregue pelo contribuinte.

O procedimento de apuramento do IRS devido, consiste:

- No apuramento do rendimento tributável global (RTG), que resulta do somatório do rendimento líquido positivo de cada categoria de rendimentos, sendo obrigatório o seu englobamento;
- Na determinação do rendimento Coletável (RC), que é obtido reduzindo ao RTG deduções, perdas e abatimentos;
- A coleta total (CT), decorre da aplicação ao RC, após alguns ajustamentos, de uma taxa, que é progressiva face ao rendimento e tem em conta a composição do agregado familiar;
- Segue-se a coleta líquida (CL), o IRS suportado, que emerge da CT ajustada de deduções e acréscimos à coleta e reduzida do benefício municipal, se existir;

Todo o procedimento de liquidação é definido pela Assembleia da República, sem prejuízo dos municípios, discricionariamente, poderem devolver ao sujeito passivo uma quota parte do IRS.

Taxas: O intervalo de opção de receita a favor do município vai de 0% a 5%. A fixação de uma taxa inferior a 5%, resulta numa perda de receita do município a favor do eleitor.

Ressalva-se que, até 2018 inclusive, a ausência da comunicação à AT da referida taxa ou comunicação extemporânea, equivalia à falta de deliberação e à perda do direito à participação variável por parte dos municípios. Desde 2019 que aquela ausência de comunicação faz prevalecer para o município o direito à participação de 5%.

Da exposição sumária que acabámos de realizar e das regras Constitucionais que determinam todo o sistema fiscal português, constatamos que diversos elementos que contribuem para o cálculo da carga fiscal incorporada nas receitas próprias dos municípios, são determinados pelo poder central. Contudo, a margem de intervenção atribuída às entidades infranacionais, que pode parecer reduzida, assume uma relevância determinante, quando analisamos os níveis de participação de cada imposto na receita total dos municípios. Os impostos relacionados, valem cerca de 40% das receitas totais dos municípios, sendo que só o IMI, representa 45% das receitas fiscais ou 17,5% das receitas totais dos municípios (ano de 2017), em conformidade com a demonstração efetuada na primeira parte desta dissertação (pp. 11). Estes dados demonstram que a “aparente reduzida” margem que é atribuída ao poder local de intervir na carga fiscal dos seus eleitores, poder proceder à fixação de alguns níveis de tributação dentro de limites de variabilidade, também eles determinados pelo poder central, é mesmo apenas aparente.

Consequentemente, o eixo central da presente dissertação visa, precisamente, analisar e avaliar como é que os governos locais, de modo particular os municípios, atuam perante aquele espaço de variabilidade. O que leva e quais os fatores que estão subjacentes à escolha na hora de definir qual o nível da tributação a infligir nos seus concidadãos. Isto é, procurar compreender e perceber como é que os políticos municipais portugueses utilizam este, dir-se-ia pequeno/grande, instrumento na gestão e em confronto com os seus interesses políticos.

Do exposto resulta que as nossas variáveis dependentes, serão por um lado a opção do tipo de base tributária, IRS, Derrama ou IMI, e o nível da carga tributária fixado, através da análise da flutuação e dos níveis da taxa fixados.

No presente estudo, por se apresentar neutro na análise e conclusões, iremos usar exclusivamente a taxa de IMI para os prédios urbanos. A opção nesta restrição resulta da constatação que a flutuação na fixação da taxa de IMI é similar à flutuação da fixação da taxa de Contribuição Autárquica no período de 2009 a 2013, a esmagadora maioria do trabalho de avaliação geral foi realizado em 2011 e 2012 e o início do efeito da avaliação geral foi em 2012. Assim, o número de prédios não avaliados em 2013, nos termos da avaliação geral, não só foi pouco expressivo como concentrava-se em poucos concelhos, pelo

que a taxa de Contribuição Autárquica, foi a partir de 2011 decrescendo significativamente de relevância com a sua extinção a partir de 2013. A taxa de IMI em prédios rústicos, pela sua constância determinada legalmente, não apresenta interesse de estudo.

6.6.2 – As variáveis independentes - As variáveis políticas

As variáveis independentes são aquelas que influenciam, afetam ou determinam as alterações das outras variáveis, designadas de variáveis dependentes (Silvestre e Araújo, 2012). Assim, na presente dissertação, os fatores determinantes utilizados e que foram causa das variáveis descritas no ponto anterior, são variáveis que podemos distribuir em dois grupos essenciais: o ciclo político representado pela variável *Ano de Eleições* e as variáveis políticas propriamente ditas, isto é, *Ideologia de Esquerda* e *Competição Eleitoral*.

Referimos anteriormente, que o período de análise engloba 3 atos eleitorais autárquicos (2009, 2013 e 2017). Tendo presente a necessidade de avaliar a aplicabilidade do descrito na revisão da literatura sobre o ciclo político, designadamente, que os agentes governativos agem em função do ciclo eleitoral (Guy, 1991; Veiga e Veiga, 2004; Veiga e Veiga, 2007), o mandato eleitoral foi dividido em dois períodos de dois anos. Um período de dois anos, composto pelo ano anterior e o ano da eleição, que assume a variável *Ano de Eleições*, e o período de dois anos subsequentes ao ato eleitoral.

A variável independente *Ideologia de Esquerda* agrega o conjunto de partidos e de coligações políticas vencedores nos diversos atos eleitorais identificados e que se afirmam como posicionando-se à esquerda no espectro político português. Consequentemente, promoveu-se ao seu enquadramento em termos de ideologia, em conformidade com o quadro infra:

Quadro 3 – Enquadramento ideológico dos partidos políticos vencedores

| | Esquerda e Centro Esquerda | Restantes quadrantes políticos |
|---------------------------|----------------------------|---|
| Partidos ou coligações | BE | CDS-PP |
| | PCP-PEV | PPD/PSD |
| | PS | Restantes Coligações ou Grupos de Cidadãos Eleitores |

Fonte: Quadro de enquadramento ideológico construído tendo por base a informação constante do site https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_partidos_pol%C3%ADticos_em_Portugal

A terceira variável independente considerada pertinente e relevante no estudo desenvolvido, é a *Competição Eleitoral*, isto é, a margem de vitória obtida em cada ato eleitoral, medida pela diferença relativa de votos entre o vencedor e o partido ou coligação partidária que se posicionou em segundo lugar. A atuação estratégica dos agentes políticos acontece não só dirigida aos eleitores, ela assume, também, contornos igualmente importantes entre os agentes políticos motivada pela competição política (Twight, 1994; Dixit, 1996; Sorensen, 2006; Caballero e Sotto-Oñate, 2016).

6.6.3 – As variáveis de controlo

A utilização de variáveis de controlo, ainda que não assumam a mesma relevância que as variáveis independentes numa investigação, elas visam aumentar a fiabilidade da análise e atribuir maior consistência aos resultados. Tendo em conta o estudo realizado e os factos correlacionados ocorridos ao longo do período em investigação, identificaram-se três variáveis de controlo pertinentes a associar, designadamente:

- a) *Eleitores (dimensão)* – Corresponde ao número de eleitores inscritos – permite ter presente em concreto a dimensão de cada município;
- b) *Ano de Crise Financeira* – Acomoda os anos da crise financeira (2009 – 2012) – incorpora o efeito da crise financeira;
- c) *Ano Efetividade IMI* – Representa os anos em que a tributação em sede de IMI não apresentava plenitude de sujeição na sua base de tributação (2009 – 2013) – releva o impacto progressivo da implementação da avaliação geral dos prédios urbanos. Não obstante a produção de efeitos da avaliação geral em sede de IMI se aplicar a partir de 2012, inclusive, o facto é que a tarefa de avaliação geral só foi dada como concluída pela AT em 2014 e, também, só a partir deste ano, o efeito final global da avaliação geral produziu os seus efeitos, atento a o impacto da cláusula de salvaguarda prevista no próprio procedimento de avaliação geral. É também a partir deste ano, que os municípios conseguem ter uma real perceção do impacto das suas decisões ao fixarem a taxa de IMI.

Ressalva-se que esta última variável de controlo, só faz sentido ser inserida no estudo da carga fiscal do IMI, uma vez que, as suas condicionantes específicas dirigem-se em exclusivo ao IMI.

7 – Operacionalização empírica

A operacionalização empírica do estudo assentará num desenho de investigação não experimental por painel, uma vez que, conjugará diversas variáveis dispersas e observadas em diversos momentos sucessivos, designadamente, ao longo de 11 anos. O referido *research design*, assentará em diversos vetores e premissas, tendo por base individualmente cada município do universo descrito.

Os dados em painel ou dados longitudinais são caracterizados por possuírem observações em duas ou mais dimensões, na qual se integra por regra o tempo, na medida em que o monitoramento da variação temporal assume uma especial relevância. Este tipo de dados contém informações que possibilitam uma melhor investigação sobre a dinâmica das mudanças nas variáveis, tornando possível, também, considerar o efeito de variáveis não-observadas. Outra vantagem é a melhoria na inferência dos parâmetros estudados, pois eles propiciam mais graus de liberdade e maior variabilidade na amostra em comparação com dados em *cross-section* ou em séries temporais, o que refina a eficiência dos estimadores econométricos (Silvestre e Araújo, 2012). Salienta-se que as unidades comparadas, não só se mostram constantes ao longo de todos os momentos analisados (2009 – 2019) e consequente dinâmica, como inexistem qualquer variação nas unidades de base analisadas (municípios), apresentando uma absoluta equivalência e homogeneidade das unidades (Silvestre e Araújo, 2012).

Não obstante a referência de que o estudo assenta numa mesma população para uma mesma dimensão, toda a análise foi ponderada por um viés intrínseco que se sabe que existe, mas que, na eventualidade de ser mensurável, é de difícil cálculo e que respeita à captura da natural diferença de comportamentos dos agentes políticos locais em cada município. Aceitar e ajustar este erro com efeito fixo, idiossincrático, visa ajustar com maior aproximação a metodologia adotada à realidade observada.

Determinada a metodologia a adotar, conforme exposição teórica sumária precedente, procedeu-se à criação da base de dados de suporte à análise, com todos os dados recolhidos. Para a respetiva sistematização procedeu-se à referenciação de cada município, utilizando-se a codificação única do Instituto Nacional de Estatística. A técnica de recolha de dados usada é primária, quanto à captação dos dados, pois resultam diretamente de documentos oficiais e não reativa, quanto à nossa interferência, no processo de recolha e sistematização dos dados.

Ao nível da ideologia política, como também já foi referido anteriormente, o universo dos partidos vencedores de ideologia política de esquerda e centro esquerda, foram os partidos do PS e BE e a coligação PCP/PEV.

Consequentemente, e coligidos os múltiplos dados e variáveis, desenvolveu-se o modelo matemático infra, de análise de dados em painel com efeitos fixos, que nos permitirá compreender a evolução da carga fiscal de cada um dos impostos (IMI, IRS, Derrama e Derrama Reduzida), cujo peso é o resultado das decisões políticas tomadas pelos agentes políticos locais portugueses e desse modo responder às nossas perguntas de investigação.

Para o efeito construímos a seguinte expressão matemática:

$$Impostos\ Municipais_{i,t} = \beta_1 + \beta_2Ciclo\ Político_{i,t} + \beta_3Ideologia_{i,t} + \beta_4Competição\ Eleitoral_{i,t} + \beta_5Dimensão_{i,t} + \beta_6Crise_{i,t} + \beta_7Aval\ IMI_{i,t} + \alpha_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Neste modelo matemático, cada elemento da expressão representa:

- *Impostos Municipais_{i,t}*

Como já referimos, a variável dependente são os diferentes impostos municipais (IMI, IRS, Derrama, Derrama Reduzida) registados por cada município *i* no período de tempo *t*.

- $\beta_2Ciclo\ Político_{i,t}$

O coeficiente de β_2 refere-se ao efeito que uma variação de uma unidade na variável *CicloPolítico* tem na determinação de cada imposto municipal. Tendo em conta que o mandato eleitoral autárquico é de 4 anos para testar a evidência de ciclos políticos eleitorais (*business political cycles*), dividiu-se o mandato em dois, sob a forma de variável *dummy*, considerando que o primeiro e segundo anos do mandato, são os anos de não eleição (2010, 2011, 2014, 2015, 2018 e 2019) enquanto que o terceiro e o quarto anos de cada mandato, são os anos de (re)eleição (2009, 2012, 2013, 2016 e 2017).

- $\beta_3Ideologia_{i,t}$

O coeficiente de β_3 corresponde à consequência que a alteração da variável *Ideologia* tem na determinação de cada receita fiscal municipal. Consequentemente, de entre os partidos e coligações vencedores nas eleições autárquicas nos três períodos eleitorais analisados (2009, 2013 e 2017), considerou-se um grupo de partidos, identificados como sendo de ideologia política de esquerda (BE, PS e coligação PCP/PEV) e um segundo grupo, onde foram incluídos os demais partidos vencedores, que reuniu as demais ideologias políticas. Esta variável assumiu a forma de variável *dummy*, na oscilação entre ideologia de “esquerda” e ideologia “não esquerda”.

- β_4 *Competição Eleitoral*_{*i,t*}

Por sua vez, o β_4 traduz o resultado que uma mudança de uma unidade na variável *Competição Eleitoral* tem na fixação de cada imposto municipal. Esta variável, também ela de dimensão política, visa perceber qual o efeito que é gerado pela maior ou menor pressão política gerada, respetivamente, pela menor ou maior margem de vitória alcançada no resultado eleitoral precedente. A folga eleitoral, em cada mandato, resultante da vitória eleitoral são traduzidas pela distância relativa entre o vencedor e o partido que ficou em segundo lugar. A margem da diferença de votos entre o vencedor e o segundo partido mais votado, pode ir, em termos teóricos, entre um e a globalidade dos votantes, caso inexistissem votos nos demais partidos. O recurso utilizado para determinar esta pressão eleitoral, foi a função logaritmo, para obter a expressão relativa do distanciamento entre o vencedor e o segundo partido mais votado.

- β_5 *Dimensão*_{*i,t*}

O efeito da variável de controlo *Dimensão*, é traduzido pelo coeficiente β_5 , e que aporta à análise o efeito da dimensão quantitativa do eleitorado. Faz-se notar que a variável utilizada é o número de eleitores inscritos nos cadernos eleitorais e não o número de votantes, na medida em que é aquela dimensão que traduz a extensão global dos destinatários dos agentes políticos na relação eleito/eleitor. À semelhança da variável anterior, a expressão relativa foi obtida com recurso à função logaritmo.

- β_6 *Crise*_{*i,t*}

No período alvo de investigação é possível identificar dois períodos bem díspares em termos de equilíbrio financeiro das entidades públicas, designadamente, Estado e Autarquias Locais, com impactos e condicionamentos nas suas decisões de financiamento. Consequentemente, o intervalo de tempo apresenta a particularidade de comportar parte do período de crise financeira mundial, que se prolongou durante cinco anos (2008 – 2012) e o período de recuperação (2012 – 2016) (Alexandre *et.al.*, 2019). Deste modo, o coeficiente de β_6 refere-se ao efeito que o facto de se estar no período da crise financeira mundial, sob a variável *Crise* tem na determinação de cada imposto municipal. Tendo em conta o referido anteriormente, dividiu-se o período de análise em dois, sob a forma de variável *dummy*, considerando que o primeiro período decorreu entre 2009 e 2012 e, um segundo espaço temporal que compreende os anos de 2013 a 2019. Esta variável é também uma variável de controlo.

- $\beta_7 \text{Aval IMI}_{i,t}$

Finalmente e como última variável de controlo, foi adicionada a variável *Aval IMI*. Por determinação legal, foi em finais de 2011 ordenada a avaliação geral da propriedade urbana, o que alterou significativamente a base tributária, produzindo um aumento significativo da mesma. A concretização da tarefa desta avaliação geral ocorreu nos anos de 2012 e 2013. Concomitantemente, a legislação impôs uma clausula de salvaguarda, retardando o efeito do aumento da receita fiscal. Face a todas estas condicionantes, à novidade das mesmas e à completa imprevisibilidade dos reais e concretos efeitos na receita fiscal em sede de IMI, considerou-se determinante, inserir uma variável de controlo que absorvesse esta consequência. Os agentes políticos locais, apenas tiveram informação concreta sobre o impacto nas suas receitas da avaliação geral em 2014. Assim, o coeficiente de β_7 representa o efeito que a alteração da metodologia de determinação da receita de IMI, resultante da avaliação geral e do quadro jurídico de aplicabilidade que a envolveu, sob a representação da variável *Aval IMI*, produziu na fixação da carga fiscal em termos de IMI. Face ao exposto, também aqui, se dividiu o período de análise em dois, sob a forma de variável *dummy*, considerando que o primeiro período decorreu entre 2009 e 2013 e, um segundo espaço temporal que compreende os anos de 2014 a 2019. Note-se que, pela especificidade desta variável de controlo, ela apenas foi utilizada para efeitos de análise em IMI, uma vez que, para mais nenhum dos impostos em análise ela faz sentido, não influenciando, portanto, os demais tributos fiscais.

8 – Resultados

Descritas que se encontram as variáveis do modelo matemático utilizado, com recurso à aplicação estatística de análise de dados STATA, procedeu-se à estimação dos modelos econométricos conforme estrutura e metodologia indicada, tendo-se obtido os seguintes resultados, conforme quadros infra. Ressalva-se que em cada imposto, procurando testar e consolidar as conclusões alcançadas, procedeu-se à aplicação de modelos complementares, testando gradualmente blocos de hipóteses por grupos. Assim, a primeira coluna testa o efeito individual do ciclo político, a segunda coluna testa isoladamente as variáveis políticas (*Ideologia de Esquerda e Competição Eleitoral*) e, finalmente, na terceira coluna de cada quadro, é feita a observação da conjugação dos efeitos cumulativos de todas as variáveis independentes.

Os resultados obtidos irão ser analisados imposto a imposto, nos quatro subcapítulos subsequentes, sendo que o quinto subcapítulo, procederá à junção num único quadro da citada terceira coluna de cada um dos quadros. Tal unificação tem como objetivo, apresentar uma visão global da variação dos diferentes impostos analisados.

8.1 – Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

Quadro 4 – Estimação do efeito em termos de IMI

| | Variáveis | IMI | | |
|-----------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | | M#1 | M#2 | M#3 |
| Ciclos Políticos | Ano de Eleições | 2.67e-06 (1.36e-05) | | 2.67e-06 (1.36e-05) |
| Variáveis Políticas | Ideologia de Esquerda | | -7.03e-05*** (2.46e-05) | -7.03e-05*** (2.46e-05) |
| | Competição Eleitoral | | 1.28e-05* (7.69e-06) | 1.28e-05* (7.69e-06) |
| Variáveis de Controlo | Eleitores (dimensão) | -2.42e-09** (1.20e-09) | -2.29e-09* (1.20e-09) | -2.29e-09* (1.20e-09) |
| | Ano de Crise Financeira | -9.57e-05*** (2.42e-05) | -0.000106*** (2.34e-05) | -0.000105*** (2.44e-05) |
| | Ano Efetividade IMI | 9.04e-05*** (2.42e-05) | 9.34e-05*** (2.25e-05) | 9.16e-05*** (2.42e-05) |
| | Constante | 0.00353*** (3.80e-05) | 0.00347*** (6.82e-05) | 0.00347*** (6.84e-05) |
| | Observações (N.º) | 3,388 | 3,388 | 3,388 |
| | Mínimos quadrados | 0.003 | 0.005 | 0.006 |
| | Número de municípios | 308 | 308 | 308 |
| | Rho | 0.691 | 0.688 | 0.688 |

Margem de erro de confiança: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Produção e construção própria

Os resultados traduzidos no quadro, permitem-nos desde logo afirmar que, independentemente de uma análise individualizada ou agregada das diversas variáveis, inexistem flutuações, o que traduz constância e significância no modelo utilizado. Os valores constantes de cada coluna são exatamente iguais.

No que ao ciclo político diz respeito e em sede de IMI, o valor não apresenta validade estatística, pois o resultado da variável *Ano de Eleições*, contém uma margem de erro não válida em termos estatísticos, ou seja, superior a 10% (nada se pode concluir quanto à H2).

Ao nível das variáveis políticas, estas apresentam resultados em sentidos convergentes. Os agentes de ideologia de esquerda tendem a definir uma carga fiscal significativamente menor que os agentes políticos locais das restantes ideologias (-7,03e-05). Esta conclusão, não seria esperada, uma vez que, o IMI incide sobre a propriedade urbana, ou seja, capital fixo. A hipótese projetada de que os agentes políticos de esquerda tendem a penalizar mais o capital em sede de tributação (H1), não é neste estudo atestada.

Como já se referiu, a competição eleitoral no modelo utilizado, é medida pela diferença de votos entre o 1º e 2º nas eleições, pelo que quanto maior for o valor alcançado, menor será a pressão eleitoral. O resultado obtido, traduzido por uma relação positiva, confirma a hipótese apresentada (H3). Os políticos tendem a responder com uma redução da taxa se mais pressionadas. Na presença de uma maior folga na vitória eleitoral, conduz à tendência de aumento da carga fiscal.

As três variáveis de controlo assumem relevância estatística significativa, sendo que duas delas, apresentam uma margem de erro inferior a 1%. Estes resultados atribuem elevada fiabilidade à análise realizada e conferem maior consistência aos resultados obtidos.

Da análise aos resultados concretos das variáveis de controlo, podemos ainda afirmar que: os municípios de maior dimensão tendem a apresentar taxas de IMI mais baixas (*Eleitores (dimensão)*); os anos influenciados pela crise financeira, também, apresentaram taxas de IMI mais baixas (*Ano de Crise Financeira*), e; à medida que os agentes políticos percecionaram o novo modelo de avaliação em sede de IMI e das suas reais consequências em termos de receita, procederam ao aumento das respetivas taxas (*Ano Efetividade IMI*).

Em suma, no que ao IMI diz respeito, infirmamos a teoria de que os agentes políticos de ideologia de esquerda privilegiaram a tributação do capital (H1) e corroboramos o aumento da carga fiscal, quando se está perante presidentes de câmara que possuem menor competição eleitoral (H3).

Recorda-se que a expressão matemática utilizada na análise dos restantes impostos, é expurgada do efeito da variável de controlo β_7 *Aval IMI*_{*i,t*}, assumindo a seguinte fórmula:

$$\begin{aligned} \text{Impostos Municipais}_{i,t} = & \beta_1 + \beta_2 \text{Ciclo Político}_{i,t} + \beta_3 \text{Ideologia}_{i,t} \\ & + \beta_4 \text{Competição Eleitoral}_{i,t} + \beta_5 \text{Dimensão}_{i,t} + \beta_6 \text{Crise}_{i,t} + i\alpha_{i,t} + \varepsilon_{i,t}, \end{aligned}$$

8.2 – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

Quadro 5 – Estimação do efeito em sede de IRS

| | Variáveis | IRS | | |
|-----------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | M#1 | M#2 | M#3 |
| Ciclos Políticos | Ano de Eleições | -0.00106* (0.000548) | | -0.00101* (0.000547) |
| Variáveis Políticas | Ideologia de Esquerda | | -0.000115 (0.00107) | -0.000130 (0.00107) |
| | Competição Eleitoral | | 0.00136*** (0.000333) | 0.00134*** (0.000333) |
| Variáveis de Controlo | Eleitores (dimensão) | -1.25e-07** (5.20e-08) | -1.29e-07** (5.19e-08) | -1.28e-07** (5.19e-08) |
| | Ano de Crise Financeira | -0.0116*** (0.000568) | -0.0119*** (0.000575) | -0.0119*** (0.000576) |
| | Constante | 0.0423*** (0.00165) | 0.0323*** (0.00295) | 0.0328*** (0.00296) |
| | Observações (N.º) | 3,388 | 3,388 | 3,388 |
| | Mínimos quadrados | 0.123 | 0.127 | 0.128 |
| | Número de municípios | 308 | 308 | 308 |
| | Rho | 0.493 | 0.475 | 0.476 |

Margem de erro de confiança: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Produção e construção própria

Também em sede de IRS, a homogeneidade dos resultados obtidos, reforça a consistência do modelo econométrico utilizado na análise dos dados.

O resultado negativo e relevante obtido para a variável *Ano de Eleições*, em termos de IRS, traduz a indicação de que à medida que nos aproximamos do ano das eleições, a taxa de IRS reduz. Este é o resultado esperado e que corrobora a hipótese aventada (H2), designadamente, que com a aproximação do ato eleitoral há uma tendência para aliviar a carga fiscal, traduzindo a clara definição e existência do designado ciclo eleitoral. A preocupação centrada na reeleição é manifestada pelo resultado alcançado.

Para a variável *Ideologia de Esquerda*, os resultados obtidos não apresentam significância estatística. Consequentemente, não podemos extrair qualquer tipo de conclusão válida, isto é, nem pela infirmação nem pela confirmação da H1.

A pressão eleitoral, apresenta um resultado positivo (0,00134). Confirma-se, portanto, a hipótese projetada (H3). Uma maior competição política (menor folga eleitoral) traduz-se num claro alívio da carga fiscal em sede de IRS, isto é, os agentes políticos decidem pela fixação de taxas de IRS menores.

As variáveis de controlo voltam a relevar relevância estatística significativa. Da sua análise constatamos sentidos de comportamento similares aos descritos em IMI. Isto é, municípios de maior dimensão e os anos influenciados pela crise financeira, tendem, em ambas as variáveis, a apresentar taxas de IRS mais baixas.

Em termos gerais, verificamos que as flutuações da tributação em IRS seguem a teoria do ciclo político (H2), anos eleitorais menor carga fiscal e é corroborada a relação estabelecida entre a tendência do aumento fiscal à medida que os agentes políticos possuem menor competição eleitoral (H3).

8.3 – Derrama

Quadro 6 – Estimação do efeito na Derrama

| | Variáveis | Derrama | | |
|-----------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | | M#1 | M#2 | M#3 |
| Ciclos Políticos | Ano de Eleições | -0.000215** (0.000101) | | -0.000215** (0.000101) |
| Variáveis Políticas | Ideologia de Esquerda | | -0.000511*** (0.000197) | -0.000514*** (0.000197) |
| | Competição Eleitoral | | 4.07e-05 (6.14e-05) | 3.76e-05 (6.13e-05) |
| Variáveis de Controlo | Eleitores (dimensão) | -1.32e-08 (9.56e-09) | -1.22e-08 (9.57e-09) | -1.21e-08 (9.56e-09) |
| | Ano de Crise Financeira | -0.000871*** (0.000104) | -0.000936*** (0.000106) | -0.000920*** (0.000106) |
| | Constante | 0.00947*** (0.000303) | 0.00937*** (0.000543) | 0.00948*** (0.000545) |
| | Observações (N.º) | 3,388 | 3,388 | 3,388 |
| | Mínimos quadrados | 0.025 | 0.025 | 0.027 |
| | Número de municípios | 308 | 308 | 308 |
| | Rho | 0.833 | 0.833 | 0.833 |

Margem de erro de confiança: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Produção e construção própria

Recorda-se que os sujeitos passivos da Derrama são as pessoas coletivas, que representam o capital. Consequentemente, esperar-se-ia que os partidos de ideologia de esquerda fixassem um agravamento fiscal quando na presença de rendimentos de capital. O resultado negativo de 0,00514, significa uma diminuição dos impostos, ou seja, uma redução da carga fiscal em sede Derrama face às restantes ideologias políticas. Acresce ainda o facto de o valor obtido ser expressivo e apresentar elevada confiança, atenta a reduzida margem de erro de confiança, inferior a 1%. À semelhança do IMI, a H1 não é confirmada.

A variável *Competição Eleitoral*, apresenta um resultado sem significância estatística. Tendo presente os resultados obtidos, não podemos deste modo comprovar ou rejeitar a hipótese de que a maior ou menor pressão eleitoral provoca uma descida ou subida da carga fiscal, respetivamente (H3)

Contudo, tendo em conta o exposto no parágrafo anterior, a hipótese ventilada no que ao ciclo político diz respeito (H2), é corroborada pelos resultados obtidos. O resultado negativo de 0,000215, traduz uma quebra na taxa de Derrama à medida que estamos perante anos eleitorais.

Na Derrama, as variáveis de controlo têm níveis de significância diferentes. Constatase elevada relevância estatística quanto à variável *Ano de Crise Financeira* e com sinal negativo. Isto é, tal indica que, nesse período específico, a crise financeira condicionou a fixação da taxa de Derrama conduzindo a uma redução da mesma. A dimensão do eleitorado não é, neste caso, estatisticamente significativa. Ressalva-se a título informativo que os sujeitos passivos deste imposto, não são eleitores diretos, ou seja, da composição do eleitorado não existe nenhuma pessoa coletiva.

Do exposto resulta que, ao nível da Derrama, é confirmada a teoria da existência de ciclo político e o impacto de redução de impostos em períodos eleitorais (H2), somos surpreendidos pela inversão do sentido da carga fiscal esperada na flutuação deste imposto (H1), e os resultados nada nos permitem concluir face à competição eleitoral (H3).

8.4 – Derrama Reduzida

Quadro 7 – Estimação do efeito na Derrama Reduzida

| | Variáveis | Derrama Reduzida | | |
|-----------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | M#1 | M#2 | M#3 |
| Ciclos Políticos | Ano de Eleições | -9.13e-05 (7.62e-05) | | -9.54e-05 (7.61e-05) |
| Variáveis Políticas | Ideologia de Esquerda | | 1.49e-08** (7.23e-09) | 1.50e-08** (7.23e-09) |
| | Competição Eleitoral | | 0.000278*** (8.00e-05) | 0.000285*** (8.02e-05) |
| Variáveis de Controlo | Eleitores (dimensão) | 1.39e-08* (7.23e-09) | 1.49e-08** (7.23e-09) | 1.50e-08** (7.23e-09) |
| | Ano de Crise Financeira | 0.000307*** (7.91e-05) | 0.000278*** (8.00e-05) | 0.000285*** (8.02e-05) |
| | Constante | 0.00120*** (0.000229) | 0.00187*** (0.000410) | 0.00193*** (0.000412) |
| | Observações (N.º) | 3,388 | 3,388 | 3,388 |
| | Mínimos quadrados | 0.006 | 0.008 | 0.009 |
| | Número de municípios | 308 | 308 | 308 |
| | Rho | 0.601 | 0.604 | 0.604 |

Margem de erro de confiança: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Produção e construção própria

À semelhança de todas as análises levadas a cabo, constatamos valores muito próximos nos resultados alcançados, independentemente do bloco de hipóteses analisado. O que corrobora a consistência do modelo utilizado.

Mais uma vez, a preocupação pela reeleição está presente no momento da fixação da carga tributária e a hipótese H3 é confirmada. Veja-se o valor positivo obtido na variável *Competição Eleitoral*. A esta conclusão não é certamente alheio o facto de o tecido empresarial português ser constituído por um número significativo de microempresas de estrutura familiar, isto é, o rendimento de trabalho dependente (IRS) é muitas vezes substituído por pequenas empresas de cariz familiar a partir das quais são retirados os rendimentos para a subsistência das respetivas famílias. Há, portanto, uma grande dificuldade de distinguir a pessoa que é detentora do capital dessas microempresas e a relação direta com o eleitor, uma vez que convergem para a mesma pessoa. Relembramos que a Derrama Reduzida se aplica a empresas com um volume de negócios inferior a 150 mil euros.

Contudo, e apesar do que referimos no parágrafo anterior, o resultado positivo obtido (1.50e-08) traduz a indicação de que os partidos de ideologia política de esquerda penalizam este tipo de rendimento face às restantes ideologias políticas. O referido resultado é disso indicador e apresenta uma elevada

confiança, atenta a margem de erro obtida (< 5%). Assim, numa análise objetiva, isto é, se não tivermos em conta a hipotética justificação referenciada no parágrafo anterior, a H1 confirma-se. Os partidos de ideologia política de esquerda tendem a apresentar cargas fiscais mais elevadas nos rendimentos de capitais (com origem em sociedades), face aos demais agentes políticos de ideologia distinta.

Na Derrama Reduzida, as variáveis de controlo mantêm a elevada relevância estatística, mas apresentam um comportamento inverso face aos demais impostos. Os valores obtidos em cada uma delas são positivos, pelo que, as taxas de Derrama Reduzida, tendem a aumentar, à medida que nos municípios de maior dimensão ou nos anos de crise financeira.

Em suma podemos referir que, à semelhança dos restantes impostos, também a Derrama Reduzida não valida as três hipóteses apresentadas. Corrobora uma maior penalização na tributação do capital (H1) e é influenciada pela folga eleitoral (H3). Quanto ao ciclo político, o valor aportado não releva significância estatística (H2).

8.5 – Síntese dos resultados

Quadro 8 – Quadro síntese da estimação do efeito fiscal

| | Variáveis | IMI | IRS | Derrama | Derrama Reduzida |
|-----------------------|-------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Ciclos Políticos | Ano de Eleições | 2.67e-06 (1.36e-05) | -0.00101* (0.000547) | -0.000215** (0.000101) | -9.54e-05 (7.61e-05) |
| Variáveis Políticas | Ideologia de Esquerda | -7.03e-05*** (2.46e-05) | -0.000130 (0.00107) | -0.000514*** (0.000197) | 1.50e-08** (7.23e-09) |
| | Competição Eleitoral | 1.28e-05* (7.69e-06) | 0.00134*** (0.000333) | 3.76e-05 (6.13e-05) | 0.000285*** (8.02e-05) |
| Variáveis de Controlo | Eleitores (dimensão) | -2.29e-09* (1.20e-09) | -1.28e-07** (5.19e-08) | -1.21e-08 (9.56e-09) | -0.000397*** (0.000149) |
| | Ano de Crise Financeira | -0.000105*** (2.44e-05) | -0.0119*** (0.000576) | -0.000920*** (0.000106) | -7.13e-05 (4.64e-05) |
| | Ano Efetividade IMI | 9.16e-05*** (2.42e-05) | | | |
| | Constante | 0.00347*** (6.84e-05) | 0.0328*** (0.00296) | 0.00948*** (0.000545) | 0.00193*** (0.000412) |
| | Observações (N.º) | 3,388 | 3,388 | 3,388 | 3,388 |
| | Mínimos quadrados | 0.006 | 0.128 | 0.027 | 0.009 |
| | Número de municípios | 308 | 308 | 308 | 308 |
| | Rho | 0.688 | 0.476 | 0.833 | 0.604 |

Margem de erro de confiança: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Produção e construção própria

O quadro anterior resulta da compilação dos quadros anteriores referentes à análise individual de cada imposto, restrito aos dados ao modelo de análise que conjuga e correlaciona todas as variáveis em simultâneo.

Encontrando-se as diversas hipóteses ventiladas, traduzidas nas três variáveis independentes identificadas, designadamente, a hipótese de que os agentes políticos ideologicamente de esquerda tendem a centrar-se num aumento da carga fiscal no capital e na riqueza – IMI e Derrama (H1); que o ciclo eleitoral tem influência na definição da carga fiscal local (H2), e; que os agentes políticos com maior risco de reeleição, isto é, com maior competição eleitoral, tendem a aliviar a carga fiscal (H3), repercutidos, respetivamente nas variáveis *Ideologia de Esquerda*, *Ano de Eleições* e *Competição Eleitoral*, podemos sintetizar as seguintes conclusões:

- a) Os resultados da variável *Ciclo Político*, apresentam significância estatística em dois dos quatro impostos, apresentando-se assim vulnerável aos períodos eleitorais o IRS e a Derrama;
- b) As decisões quanto à fixação da carga fiscal, não resulta de uma pura aplicação do sentido ideológico do partido vencedor de esquerda face aos demais agentes políticos. Tal conclusão resulta da constatação surpreendente de que os partidos de esquerda tributam menos em IMI e Derrama face aos restantes políticos locais, que se apresentam como sendo os impostos cuja base tributável tem subjacente rendimentos de capital (lucros das sociedades via Derrama e património via IMI). A Derrama Reduzida apresenta resultados espectáveis, em termos objetivos, tendo como suporte a teoria da ideologia política, maior tributação nos rendimentos de capital de pequenas e micro pessoas coletivas;
- c) Do referido anteriormente, com relevo para os dois últimos pontos, conclui-se que suportam as decisões políticas quanto à fixação do nível de impostos locais, fundamentos positivistas em prejuízo de ideais políticos sustentados nas respetivas ideologias. A preocupação da reeleição é um dos argumentos, mas não só;
- d) O que é indubitável, é que a competição eleitoral é a única variável que apresenta uniformidade nos resultados (valores positivos) e que confirma sem mácula a hipótese de que uma maior pressão eleitoral, tende a aliviar a carga fiscal (H3). Obviamente, exceção feita para a Derrama, quanto ao seu valor estatístico;
- e) As variáveis de controlo, mostram-se assertivas, na medida em que apresentam elevada relevância estatística. Excetua-se a variável *Eleitores (dimensão)* na Derrama e *Ano de Crise Financeira* quanto à Derrama Reduzida, que pela sua relação com o imposto em concreto,

poderá ter justificações perfeitamente compreensíveis, como se adiantou na análise em concreto;

- f) O modelo de análise aplicado apresentou consistência generalizada dos dados.

IVª PARTE – CONSIDERAÇÕES FINAIS

9 – Conclusão

Compreender e conhecer os argumentos de qualquer decisão política é uma tarefa complexa, mas relevante e determinante em qualquer sociedade, assumindo particular ênfase os momentos eleitorais. O maior e melhor conhecimento daqueles fundamentos, permite prever o comportamento dos agentes políticos, uma vez eleitos, face à existência de múltiplas opções de governação. Interessou, pois, analisar e conhecer, sobretudo aqueles argumentos que derivam de uma manipulação intencional de custos de transação e que são determinantes na formação das decisões políticas (Twight, 1994).

A ação política incorpora, entre outras competências, a responsabilidade pela definição da carga fiscal, que tem repercussões diretas no respetivo eleitorado, uma vez que determina a maior ou menor liquidez financeira dos contribuintes. Esta é uma realidade cada vez mais transversal aos diferentes níveis políticos, consubstanciada pela descentralização fiscal e visa a procura da melhoria na eficiência e na eficácia da respetiva estrutura fiscal (Martinez-Vasquez *et.al.*, 2017). Portugal tem caminho feito nesta matéria (RJFALEI).

Deste modo, com o intuito de contribuir com a presente dissertação, ainda que de modo singelo, para a discussão e compreensão da temática apresentada, procurámos desenvolver um trabalho relevante e inovador, o que nos levou à definição do tema “Condicionalismos políticos na política fiscal municipal”. Centrámos, conseqüentemente, a discussão em torno dos agentes políticos locais e apenas nos impostos locais, que por força da descentralização, os níveis de intensidade fiscal infranacional, dependem efetivamente das decisões daqueles (IMI, IRS, Derrama e Derrama Reduzida). As referidas decisões apresentam uma periodicidade anual.

O estudo empírico desenvolvido, partindo da compreensão da descentralização fiscal, suportou-se essencialmente em dois eixos teóricos principais. O primeiro assentou na Teoria dos Custos de Transação Políticos, por esta se demonstrar determinante na Ciência Política e se assumir como uma importante ferramenta de análise aos argumentos que fundamentam as decisões políticas (Caballero e Sotto-Oñate, 2016). O comportamento individual dos agentes políticos tem subjacente a obediência à necessidade da maximização dos seus interesses pessoais (North, 1997; Twight, 1994; Caballero e Sotto-Oñate, 2016). O segundo eixo de suporte teórico sustentou-se na Ideologia Política, enquanto referência de comportamento para os agentes políticos (Rudolph & Evens, 2005);

O desenho de investigação e a metodologia utilizadas, geram-nos a elevada convicção, pela validade e significância estatística dos resultados alcançados. Esta ilação resulta e é sustentada na consistência dos resultados obtidos nos sucessivos modelos complementares utilizados.

Tendo havido essa possibilidade, o estudo empírico analisou todo o universo da população, isto é, os 308 municípios portugueses. Não houve qualquer perturbação na recolha dos dados na medida em que, toda a informação tratada resulta de um processo primário de recolha e os dados foram obtidos a partir de fontes respeitantes a entidades oficiais.

Uma das perguntas, consideradas fulcrais para o estudo empírico proposto, centrou-se em determinar em que medida a ideologia política ou a racionalidade instrumental do agente político local determina a fixação da carga fiscal do seu eleitorado. Para responder a esta questão, partimos da hipótese de que os agentes políticos de esquerda e centro-esquerda tendem a centrar-se num aumento da carga fiscal no capital e na riqueza (IMI e Derrama). Isto é, determinou-se em que medida o critério da abordagem da ideologia política foi assumido pelos agentes políticos como fonte normativa reguladora e definidora das suas opções em matéria fiscal, avaliando a sua independência face ao contexto externo que os rodeou, e nessa medida, verificar se permaneceram fiéis à ideologia política em que se inserem (Rudolph & Evens, 2005; Steger & James, 2013; Obinger e Zohlnhöfer, 2014; Simon, 2020).

Os resultados obtidos levam-nos a concluir que as decisões políticas quanto à fixação do nível de impostos locais são sustentadas em argumentos positivistas em prejuízo de ideologias políticas. Traduz esta conclusão, a constatação de que os partidos de esquerda tributam menos em IMI e Derrama face às restantes ideologias políticas em governação local. Este posicionamento, encontra-se em clara oposição à fonte política ideológica de esquerda, que defende uma menor tributação dos rendimentos com origem no trabalho dependente e mais impostos cuja base tributável tenha subjacente rendimentos de capital (lucros das sociedades via Derrama e património via IMI). A exceção encontrada foi a Derrama Reduzida que relevou resultados consonantes com a ideologia.

A hipótese formulada de que os agentes políticos com maior risco de reeleição tendem a aliviar a carga fiscal, procurou responder à pergunta relacionada com a competitividade política. Isto é, em que medida a folga eleitoral alcançada nas eleições é ou não um argumento que sustenta e determina as decisões sobre o nível da carga fiscal. Os resultados obtidos, são indiscutíveis. O argumento competição eleitoral, foi a única variável que apresentou um resultado uniforme em todos os impostos analisados, na medida em que respondeu positivamente à pergunta se a maior pressão eleitoral gera uma redução da carga fiscal. O estudo realizado relevou que à medida que as vitórias eleitorais apresentam uma menor

diferença de votos face ao segundo candidato, as decisões fiscais tendem para uma redução das taxas dos impostos. Maior pressão política menos impostos, mais impostos na presença de maior competitividade política.

A confirmação da hipótese elencada, reitera a presença de custos de transação políticos nas decisões fiscais dos agentes políticos locais. Os resultados traduzem a indicação de que o centro principal das decisões quanto à carga fiscal, está na reeleição e na manutenção do poder por parte do agente político em exercício.

Por último, em termos de argumentos políticos analisados, procurámos responder à pergunta se a carga fiscal era condicionada pela agenda política inerente ao ciclo político. Para ir ao encontro da resposta a esta questão tecemos a hipótese positiva de que o ciclo eleitoral tem influência na definição da carga fiscal local. O argumento Ciclo Político, apenas obteve resultado com significância estatística em dois impostos, IRS e Derrama. Nestes, o seu comportamento apresenta-se vulnerável aos períodos eleitorais, e segue a confirmação da hipótese criada como resposta. Os anos eleitorais tendem a apresentar taxas menores do que os dois anos após as eleições, repercutindo a relevância da agenda política cujo fim visa captar a atenção dos eleitores e dos seus atores governamentais na ânsia de manter ou aumentar o número dos seus seguidores políticos (Birkland, 2005).

Em suma, pode-se concluir que os custos de transação políticos estão bem presentes nas decisões dos agentes políticos locais portugueses, no que à definição da carga fiscal diz respeito. As decisões tomadas pelos referidos agentes políticos, são fruto e consequência de interesses pessoais, designadamente sustentados num interesse de reeleição (ciclo eleitoral). As suas decisões manifestam sentidos incongruentes com a respetiva ideologia política, o que corrobora o fundamento positivista que subjaz às decisões sobre matérias fiscais. Os custos de transação políticos, estão ainda bem patentes na ação ou reação do agente político perante uma maior ou menor competição eleitoral, e que, condiciona fortemente o nível da carga fiscal que cada agente político local decide infligir nos seus eleitores.

Ao longo de todo o processo de estudo, investigação e realização da presente dissertação, não se encontrou nenhum trabalho técnico ou científico que tivesse estudado a determinação dos níveis de fiscalidade local e os custos de transação políticos. Consideramos, portanto, o presente trabalho inovador. Contudo ele será apenas uma pequeníssima contribuição que tem uma larga margem de progressão e expansão.

10 – Limitações do estudo e pistas para investigações futuras

As principais limitações nas investigações científicas, centram-se normalmente na recolha e validação dos dados. Nesta matéria, todo o processo de investigação da presente dissertação foi facilitado, na medida em que, como se referiu no espaço próprio, os dados foram obtidos de modo direto e sem qualquer interferência nossa.

Contudo, podemos identificar as seguintes limitações da investigação desenvolvida:

- a) Os intervalos dos impostos podem condicionar o resultado e não serem suficientes para perceber a variação como resultado de condicionalismos políticos;
- b) Alguns municípios podem mudar de cor política numa eleição, mas a mudança na carga fiscal, por via de redução da receita, é mais estrutural logo mais lenta;
- c) Alguns municípios podem ter entrado e/ou outros saído de planos de recuperação financeira. Não existindo informação consolidada sobre esta informação, a sua ocorrência, poderá ter condicionado a análise desenvolvida.

Não obstante as limitações identificadas, estamos convictos da fiabilidade da investigação concretizada, atentos os diversos níveis de significância estatística alcançados e a consistência dos resultados, obtidos nos diferentes modelos estatísticos complementares utilizados.

A nível pessoal este trabalho de investigação mostrou-se um autêntico desafio, quer por ser o primeiro trabalho de investigação realizado, quer pela enorme exigência de coordenação, sobretudo, entre a sua realização, a vida profissional e a vida pessoal, cumprindo o prazo regular para a sua realização.

Os agentes políticos locais, no que ao nível das receitas fiscais diz respeito possuem ainda uma elevada intervenção nas atribuições de isenções de IMI e de IMT. A concessão de uma isenção, equivale à eliminação ou à redução de receita própria do município. Analisar o comportamento e as motivações que subjazem às decisões dos agentes políticos locais, de atribuírem as referidas isenções, não deixará de ser também um pequeno grande contributo nesta temática sobre os respetivos custos de transação políticos.

A sugestão que se apresenta deriva da perceção colhida ao longo da realização da presente dissertação, mas também, da experiência profissional enquanto chefe do serviço de finanças, onde se apercebeu da quantidade e da diversidade de isenções que os municípios nos quais prestou serviço concediam. Esta vertente é o lado complementar do espaço de ação livre que o agente político local detém quanto à gestão das receitas fiscais do seu município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexandre, Fernando, Miguel Portela, João Cerejeira, Miguel Rodrigues e Hélder Costa. (2019) *Assimetrias e Convergência Regional - Implicações para a Descentralização e Regionalização em Portugal*, Associação Comercial do Porto.
- Alves, André Azevedo e MOREIRA, José Manuel. (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais. Principia.
- Ashworth, J., & Heyndels, B. (1997). Politicians' preferences on local tax rates: an empirical analysis. *European Journal of Political Economy*, 13(3), 479-502.
- Baleiras, Rui Nuno, Rui Dias e Miguel Almeida. (2018). *Finanças Locais – Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*. Conselho das Finanças Publicas. Lisboa.
- Berry, Christopher. (2008) Piling On: Multilevel Government and the Fiscal Common-Pool American Journal of Political Science, Vol. 52, No. 4, October 2008, 802–820.
- Birkland, T. A. (2005). Agenda setting in public policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods* (pp. 63–78). New York, NY: Taylor and Francis.
- Bosso, Christopher J. (1987). *Pesticides and Politics: The life Cycle of a Public Issue*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Boyne, G. (1998). *Public Choice Theory and Local Government, A Comparative Analysis of the UK and the USA*
- Catarino, João Ricardo. (2018) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina Coimbra, 4.^a ed..
- Caballero, G. & Soto-Oñate, D. (2016). Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey. *Revista de Economía Política*, 36(2), 330–352.
- Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A. (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Assembleia da República. Lisboa. 312.
- Conover, P. J., & Feldman, S. (1981). The origins and meaning of liberal/conservative self-identifications. *American Journal of Political Science*, 617-645.

- Dixit, A.K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dixit, A., & Londregan, J. (1998). Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(2), 497-529.
- Gámez, C., & Ibarra-Yúnez, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y política pública*, 18(1), 39-65.
- Guy, P. B. (1991). *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*.
- Hendrick, R. M., Jimenez, B. S., & Lal, K. (2011). Does local government fragmentation reduce local spending?. *Urban Affairs Review*, 47(4), 467-510.
- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration - Institutional choice in the public sector*. Cambridge University Press.
- Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2017). Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality. *Regional Studies*, 51(6), 945-957.
- Marlow, M. L. (1988). Fiscal decentralization and government size. *Public Choice*, 56(3), 259-269.
- Martin, J. L. (2015). What is ideology?. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (77), 9-31.
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), 1095-1129.
- Migueis, M. (2012). Local government fiscal policies: left-wing vs. Right-wing portuguese municipalities. *Right-Wing Portuguese Municipalities (April 2012)*.
- North, D. C., & Wallis, J. J. (1994). Integrating institutional change and technical change in economic history a transaction cost approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 150(4), 609-624.
- North, D. C., & North, D. C. (1992). *Transaction costs, institutions, and economic performance* (pp. 13-15). San Francisco, CA: ICS Press.
- North, D. C. (1997). *Transaction Costs through Time*. In Menard, Claude, Ed., *Transaction Cost Economics, Recent Developments*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 149 – 160.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Books.

- Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An empirical study. *The American Economic Review*, 75(4), 748-757.
- Obinger, H., Schmitt, C., & Zohlnhöfer, R. (2014). Partisan politics and privatization in OECD countries. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1294-1323.
- Pereira, Paulo Trigo. (1997) "A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?" *Análise Social*, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), 419-442
- Pereira, Paulo Trigo; Afonso, António; Arcanjo, Manuela; Santos, José Carlos Gomes. (2016). Economia e Finanças públicas. 1997 (5.º), 319-363
- Peters, B. G. (1991). The politics of taxation. *A Comparative Perspective, Cambridge*, 58-64.
- Relatório do Desenvolvimento e Coesão (dezembro de 2018) sob a coordenação de Duarte Rodrigues e António Ramos. Autores Mafalda Ferreira, Marta Luís, Nuno Romão, Rui Antunes, Susana Monteiro e Vanda Pacheco. Edição Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P..
- Rocha, J. F., & Silva, P. C. (2017). Municípios em Portugal.
- Rodrigues, Miguel, António Tavares, e Filipe Araújo. (2012). "Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms." *Local Government Studies* 38 (5).
- Rudolph, T. J., & Evans, J. (2005). Political trust, ideology, and public support for government spending. *American Journal of Political Science*, 49(3), 660-671.
- Salvato, M. A., Antunes, P. C., Araujo Jr, A., & Shikida, C. (2007). Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. *IBMEC. Texto para discussão*, (42).
- Silvestre, H. C., & Araújo, J. F. (2012). Metodologia para a investigação social. *Lisboa: Escolar Editora*, 1.
- Simon, J. (2020). Institutions, ideologies, and comparative political theory. *Perspectives on Politics*, 18(2), 423-438.
- Slavinskaitė, N. (2017). Fiscal decentralization and economic growth in selected European countries. *Journal of Business Economics and Management*, 18(4), 745-757.
- Sneed, J. T. (1961). Eisenstein: The Ideologies of Taxation. *Yale Law Journal*, 71(1), 10.

- Sørensen, Rune J. (2006). Local government consolidations: The impact of political transaction costs, *Public Choice* 127: 75–95.
- Steger, M. B., & James, P. (2013). Levels of subjective globalization: Ideologies, imaginaries, ontologies. *Perspectives on Global Development and Technology*, 12(1-2), 17-40.
- Tavares, A. F., e Camões, P. J. (2007). Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework. *Local Government Studies*, 33(4), pp. 535–53.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, December: 416–424. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), pp. 416-424
- Treisman, Daniel. (2006). “Explaining Fiscal Decentralisation: Geography, Colonial History, Economic Development and Political Institutions”, *Commonwealth & Comparative Politics*, 44:3, 289-325.
- Twight, Charlotte. (1994). Political transaction-cost manipulation: an integrating theory. *Journal of Theoretical Politics*, 6 (2), 189–216.
- Veiga, F. J., & Veiga, L. G. (2004). The determinants of vote intentions in Portugal. *Public Choice*, 118(3-4), 341-364.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public choice*, 131(1-2), 45-64.
- Williamson, O. E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson, O. E. (2007). The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting. In *Das Summa Summarum des Management*, pp. 61-75.
- Xie, Danyang, Heng-fu Zou, Hamid Davoodi. (1999) Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics* 45, 228–239

Legislação

Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - Lei das Finanças Locais

Lei 73/2013, de 3 de setembro - Regime Jurídico e Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

Lei 50/2018 de 16 de agosto - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

Webgrafia

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_partidos_pol%C3%ADticos_em_Portugal

<http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2009>

<http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2013>

<http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2017>

<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/#searchTabs1>

<https://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/main.jsp?body=/imi/consultarTaxasIMIForm.jsp>

<https://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/consultarTaxasIRSMunicipiosForm.action>

<https://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/main.jsp?body=/taxasIMI/consultarTaxasIRCMunicipiosForm.jsp>