



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Lara Filipa Oliveira Baião

**TRANSPARÊNCIA E DESEMPENHO ECONÓMICO-  
FINANCEIRO E ORÇAMENTAL NOS MUNICÍPIOS  
EM PORTUGAL**

Dissertação no âmbito do Mestrado em Contabilidade e Finanças orientada pela  
Professora Doutora Susana Jorge e pelo Professor Doutor Pedro André Cerqueira e  
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Junho de 2020



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Lara Filipa Oliveira Baião

# Transparência e Desempenho Económico-Financeiro e Orçamental nos Municípios em Portugal

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de  
Coimbra para obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças

Orientadores:  
Prof. Doutora Susana Jorge e Prof. Doutor Pedro André Cerqueira

Coimbra, Junho de 2020

*Ao meu Padrinho Lele.  
É a ele que dedico este trabalho.*

## Agradecimentos

A presente dissertação é produto do interesse despertado pelo tema no âmbito da componente escolar do Mestrado em Contabilidade e Finanças, mais propriamente ao longo da frequência na unidade curricular de Contabilidade Pública. Este trabalho beneficiou de muitos contributos, sugestões e comentários, de diversas entidades e pessoas, às quais gostaria de deixar os meus sinceros agradecimentos.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha orientadora, a Professora Doutora Susana Jorge, pela orientação de excelência com que sempre pude contar ao longo destes meses e pelo seu interesse e sentido crítico com que analisou cada etapa desta dissertação. Mas, mais importante que isso, quero agradecer-lhe pela amizade e por ter acreditado em mim desde o começo.

Ao Professor Doutor Pedro André Cerqueira, gostaria de agradecer pela sua disponibilidade e acompanhamento, em particular na elaboração da componente empírica da presente dissertação.

Gostaria ainda de agradecer à Professora Doutora Maria José Fernandes do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, pela cedência dos dados relativos ao *ranking* global do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, que permitiram a realização da análise empírica deste projeto.

Por último, mas não menos importante, gostaria de deixar um agradecimento especial aos meus pais e ao meu namorado Fábio, pelo incentivo e encorajamento permanente e pela compreensão e apoio incondicional demonstrado ao longo de todo este processo.

## Resumo

A transparência no setor público é essencial para aproximar os cidadãos dos dirigentes políticos e, como tal é universalmente considerada um elemento de boa governança.

É evidente a preocupação crescente, nos últimos anos em identificar quais os determinantes da transparência municipal, sejam eles de cariz sociodemográfico, político, económico, ou de natureza social e orçamental. No entanto, são ainda escassos os estudos empíricos que se concentram nos, indicadores de desempenho económico-financeiro e orçamental como determinantes da transparência. Neste sentido, a presente dissertação visa dar um contributo nesta área ainda pouco explorada.

O objetivo central consiste, assim, em analisar se e como o desempenho económico-financeiro e orçamental determina a transparência municipal.

Recorrendo ao Índice de Transparência Municipal (ITM) como medida de transparência, e aos dados do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses como medidas de desempenho económico-financeiro e orçamental para os anos de 2013 a 2017, analisou-se os efeitos de vários indicadores económico-financeiros e orçamentais no ITM, para o universo dos 308 municípios portugueses.

Verifica-se que quanto maior for o índice de liquidez, menor será a transparência municipal, isto é, municípios que não apresentem dificuldades no pagamento dos seus compromissos a curto prazo, geralmente tendem a ser menos transparentes. Já o indicador passivo por habitante influencia de forma positiva a divulgação de informação por parte dos municípios, o que pode indicar uma maior preocupação por parte das autoridades locais em divulgar informação sobre a dívida que, em média, cada cidadão suporta. No que concerne ao desempenho orçamental, foi considerado significativo para a transparência municipal, o grau de execução do saldo efetivo (na ótica dos compromissos), constatando-se também um efeito negativo deste indicador sobre a transparência municipal, o que indicia que municípios detentores de bons resultados orçamentais, tendem a disponibilizar menos informação que outros que demonstrem piores resultados.

**Palavras-chave:** Transparência, Desempenho económico-financeiro, Desempenho orçamental, Administração Local, Determinantes.

# Abstract

Transparency in the public sector is essential to bring citizens closer to political leaders and, as such, is universally considered an element of good governance.

It is evident the growing concern, in the last years, in identifying which are the determinants of municipal transparency, whether they are socio-demographic, political or economic, or of a social and budgetary nature. However, empirical studies focusing on economic, financial and budgetary performance indicators as determinants of transparency are still scarce. Accordingly, the present dissertation aims to make a contribution in this area that is still little explored.

The central objective, therefore, is to analyse whether and how economic-financial and budgetary performance determines municipal transparency.

Using the Municipal Transparency Index (ITM) as a measure of transparency, and data from the Financial Yearbook of Portuguese Municipalities as measures of economic-financial and budgetary performance for the years 2013 to 2017, the effects of various economic-financial and budgetary indicators on ITM were analysed, for the universe of 308 portuguese municipalities.

It appears that the higher the liquidity ratio, the lower the municipal transparency, that is, municipalities that do not have difficulties in paying their short-term commitments, generally tend to be less transparent. The indicator of liabilities per inhabitant positively influences the disclosure of information by the municipalities, which may indicate a greater concern on the part of the local authorities to disclose information on the debt that, on average, each citizen bears. With regard to budgetary performance, the degree of execution of the effective budgetary balance (in a commitments perspective) was considered significant for municipal transparency, and there was also a negative effect of this indicator on municipal transparency, which indicates that municipalities with good budget results, tend to provide less information than others that show worse results.

**Keywords:** Transparency, Economic-financial performance, Budget performance, Local Administration, Determinants.

# Índice

Índice de Tabelas .....	viii
Índice de Figuras .....	viii
1. Introdução .....	1
2. Revisão da Literatura.....	5
2.1. Transparência e <i>Accountability</i> .....	5
2.1.1. Conceitos .....	5
2.1.2. Medição da Transparência e <i>Accountability</i> .....	8
2.1.3. Fatores Determinantes da Transparência e <i>Accountability</i> .....	14
2.2. Desempenho Económico-Financeiro e Orçamental na Administração Local .....	21
2.2.1. Conceitos .....	21
2.2.2. Indicadores de Desempenho Económico-Financeiro.....	25
2.2.3. Indicadores de Desempenho Orçamental.....	30
2.3. Relação entre Transparência e Desempenho Económico-Financeiro e Orçamental...	32
3. O contexto dos Municípios em Portugal.....	35
3.1. Breve Introdução aos Municípios Portugueses e seu Regime Financeiro .....	35
3.2. O Índice de Transparência Municipal .....	42
3.3. Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses: Indicadores Económico-Financeiros e Orçamentais.....	48
4. Metodologia .....	56
4.1. Perspetiva da Investigação .....	56
4.2. Variáveis, Hipóteses e Modelo .....	59
5. Apresentação e Discussão dos Resultados .....	68
6. Conclusão, limitações e sugestões para pesquisas futuras .....	76
Referências bibliográficas.....	79
Legislação.....	83
Anexo – Lista e Descrição de Indicadores .....	84

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Indicadores do ITM Considerados "Determinantes" .....	45
Tabela 2 – Medição do Desempenho no ITM .....	46
Tabela 3 – Variáveis independentes.....	60
Tabela 4 – Variáveis de Controlo .....	61
Tabela 5 – Resumo das Hipóteses Definidas .....	66
Tabela 6 – Estatísticas Descritivas .....	68
Tabela 7 – Matriz de correlação .....	69
Tabela 8 – Apresentação dos resultados obtidos .....	71

## Índice de Figuras

Figura 1 – Coeficientes de Ponderação .....	47
---	----



## Siglas e Acrónimos

- CCF – Conselho de Coordenação Financeira
- CTI – *Composite Transparency Index*
- FAP – Fundo de Apoio Municipal
- FBM – Fundo de Base Municipal
- FCM – Fundo de Coesão Municipal
- FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro
- FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias
- FGM – Fundo Geral Municipal
- FSM – Fundo Social Municipal
- ICF – Índices de Carência Fiscal
- IDO – Índice de Desigualdade de Oportunidades
- IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas
- IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
- ITM – Índice de Transparência Municipal
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- PDM – Plano Diretor Municipal
- PMP – Prazo Médio de Pagamentos
- PP – Planos de Pormenor
- PU – Planos de Urbanização
- QLS – *Quantitative Level of Service*
- REOT – Relatório do Estado de Ordenamento do Território
- SIG – Sistema de Informação Georreferenciada
- TI – *Transparency International*
- TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica
- TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
- VAB – Valor Acrescentado Bruto

# 1. Introdução

Numa sociedade democrática é necessário possuir mecanismos que permitam a *accountability*, de forma promover a responsabilização dos governantes pelas suas decisões. Em democracia, os cidadãos são destinatários e financiadores das políticas públicas e, assim sendo, os governos eleitos devem adotar uma postura responsável em relação à gestão dos bens e dinheiros públicos que lhe são confiados.

Para que esta responsabilização seja possível, é necessário que as entidades públicas sejam transparentes, de forma a permitirem que os cidadãos, e *stakeholders* em geral, estejam informados das atividades por elas desenvolvidas, e de como utilizam os recursos colocados à sua disposição para o desenvolvimento de tais atividades. Tal permite que, particularmente os cidadãos, estejam mais despertos para os assuntos da vida política, promovendo a participação e o *engagement*. Por outro lado, torna possível verificar onde, como e com que resultado foram investidos os recursos por eles providenciados.

De acordo com a Estrutura Concetual do SNC-AP (aprovado pelo Decreto-Lei n.º192/2015, de 11 de setembro), para promover a transparência e a *accountability*, os cidadãos considerados como utilizadores dos serviços prestados pelas entidades públicas e também fornecedores de recursos, necessitam de informação que lhes permita avaliar o desempenho da entidade pública durante o período de relato, no que se refere, por exemplo, ao cumprimento dos objetivos operacionais e financeiros, à gestão de recursos sob sua responsabilidade, à liquidez, à solvência e à sustentabilidade dos serviços prestados (§28).

Assim, é fundamental que as entidades públicas apresentem um bom desempenho a nível económico-financeiro e também a nível da execução orçamental, e consigam transmitir essa informação aos cidadãos e a outros *stakeholders*. Com efeito, os cidadãos se, por um lado, são fornecedores dos recursos, uma vez que as entidades públicas são financiadas basicamente por impostos e outras transações sem contraprestação, por outro lado, dependem da continuidade dessas entidades para obterem os serviços públicos essenciais. A outros

*stakeholders* da informação financeira e orçamental das entidades públicas, como sejam investidores/financiadores e doadores, importa avaliar a capacidade de a entidade remunerar e reembolsar os seus investimentos.

Neste contexto, uma questão que se pode levantar é se o desempenho económico-financeiro e orçamental das entidades do setor público se relaciona com o seu nível de transparência, designadamente considerando a divulgação de informação económico-financeira e orçamental, mas não só.

É, pois, no âmbito desta temática que se procurará desenvolver esta dissertação.

O estudo deste tema assume especial relevância, pois permitirá perceber se o desempenho económico-financeiro e orçamental são determinantes da transparência das entidades públicas. Esta importância aparece incrementada quando as entidades em questão são municípios, com uma larga diversidade de serviços públicos e uma maior proximidade às populações, que assim sujeitam os governantes locais a um maior escrutínio, pressionado para mais transparência. Assim, o estudo terá como foco os municípios, pois poderá a Administração Local constituir um elemento essencial na democracia portuguesa, uma vez que desempenha um papel fundamental não só no desenvolvimento das comunidades locais, mas também na formação cívica dos cidadãos e nas perceções públicas sobre a qualidade da democracia do próprio país.

Com este estudo espera-se contribuir para a literatura científica, procurando aprofundar a relação entre o desempenho económico-financeiro e orçamental e a transparência. Em particular procura-se colaborar para o estudo dos determinantes da transparência, percebendo se a condição financeira e orçamental determina a transparência no contexto municipal, tomando como referência os municípios portugueses. Neste sentido, a presente dissertação poderá também ser útil não só a académicos, como a dirigentes políticos locais.

Decorrente do enquadramento anterior, o objetivo principal desta investigação consiste em analisar se, e como, a condição ou o desempenho económico-financeiro e orçamental dos municípios afeta ou determina a

transparência municipal em Portugal. A análise abrange cinco anos, de 2013 a 2017 (por se tratar do período mais recente, com dados disponíveis), e a totalidade dos municípios portugueses, tendo como base o Índice de Transparência Municipal (ITM) e alguns indicadores do *ranking* global do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses.

Assim, pretende-se dar resposta às seguintes questões de pesquisa:

1. Quais são os indicadores de desempenho económico-financeiro que são determinantes da transparência municipal em Portugal e como a afetam?
2. Quais são os indicadores de desempenho orçamental que são determinantes da transparência municipal em Portugal e como a afetam?

Face ao objetivo proposto, esta dissertação encontra-se dividida em seis capítulos, para além desta introdução.

O capítulo 2 consiste na revisão de literatura de suporte à investigação e encontra-se dividido em três secções, abordando os temas centrais em que se baseia a presente dissertação. A primeira secção aborda a transparência e a *accountability*, discutindo a evolução destes dois conceitos, sendo também analisados estudos anteriores que sugerem ferramentas usadas para os medir, nomeadamente índices. Ainda dentro deste tópico, são discutidos os fatores que determinam a transparência e a *accountability* nas administrações públicas. A segunda secção é constituída por uma revisão de estudos acerca do desempenho económico-financeiro e orçamental na Administração Local, onde se discute também a evolução do conceito de desempenho, atendendo a outros conceitos subjacentes, como por exemplo o conceito de condição e posição financeira. Nesta secção são ainda destacados alguns dos indicadores de desempenho económico-financeiro e orçamental que têm sido utilizados na literatura. Por fim, a terceira secção analisa a problemática da relação entre os conceitos de transparência e de desempenho económico-financeiro e orçamental nas administrações públicas.

O capítulo 3 contextualiza os municípios portugueses, evidenciando as principais características subjacentes à sua estrutura e funcionamento, nomeadamente o sistema financeiro local, através da análise da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (na sua redação atual Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto) que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais. Ainda

neste capítulo é abordado o processo de construção do ITM e é apresentada uma breve descrição do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, bem como dos indicadores que são usados na construção do *ranking* global incluindo neste Anuário.

O capítulo 4 inicia a parte empírica da dissertação, apresentando uma breve descrição da perspectiva de investigação, bem como a caracterização da metodologia utilizada para avaliar a relação entre a transparência e o desempenho económico-financeiro e orçamental. Neste capítulo são, ainda, identificadas as variáveis e as hipóteses a serem testadas e o modelo a ser seguido.

No capítulo 5 são expostos e discutidos os resultados obtidos através da análise realizada.

Este trabalho termina com o capítulo 6, onde são apresentadas as principais conclusões, limitações e sugestões para futuras pesquisas.

## 2. Revisão da Literatura

### 2.1. Transparência e *Accountability*

#### 2.1.1. Conceitos

De acordo com Armstrong (2005), os conceitos de integridade, transparência e *accountability*, foram identificados pelas Nações Unidas como parte integrante dos princípios fundadores da Administração Pública. Na Administração Pública, integridade, refere-se a honestidade ou confiabilidade, no desempenho de funções, servindo como antítese à corrupção ou ao abuso de poder. Já transparência refere-se ao acesso irrestrito, pelo público, a informações oportunas e confiáveis sobre decisões e sobre o desempenho ou performance do setor público. *Accountability* (que se pode traduzir por prestação de responsabilidades) diz respeito à obrigação, nomeadamente por parte dos políticos e dos dirigentes públicos, de relatar sobre o uso dos recursos públicos, e consequente responsabilização por falhas no cumprimento dos objetivos e decorrentes do seu desempenho. Estes três princípios são dependentes entre si. A integridade exige que o interesse público seja primordial, fornecendo a base para a transparência e para a *accountability*. *Accountability* sem transparência torna-se sem sentido, tornando-se improvável uma boa gestão pública. Também de acordo com este autor, *accountability* depende da transparência ou do fornecimento das informações necessárias; e a transparência e *accountability* sem a integridade podem acabar por não servir o interesse público.

Kim et al. (2005) explicam que transparência significa que a informação está disponível livremente e é diretamente acessível para aqueles que sejam afetados pelas decisões tomadas. Significa também que informação suficiente seja facilmente fornecida através de formas e meios compreensíveis pelos utilizadores. Uma governança transparente implica abertura da governança das entidades públicas através de processos e procedimentos claros e de fácil acesso à informação pública pelos cidadãos e outros *stakeholders*. Um nível elevado de transparência estimula consciencialização ética no serviço público, através da partilha de informação, o que estimula a *accountability*, ou seja, a responsabilização pelo desempenho dos indivíduos e organizações que gerem recursos ou ocupam cargos públicos.

Piotrowski e Van Ryzin (2007) também apresentam uma definição de transparência governamental. No entendimento dos autores, esta caracteriza-se como a capacidade de descobrir o que se passa dentro de uma organização do setor público através de reuniões abertas, acesso a registros, publicação proativa de informações em *websites*, proteções contra denúncias, e até informação publicada ilegalmente. Tal como Kim et al. (2005), Piotrowski e Van Ryzin (2007) acreditam que, sem transparência governamental e liberdade de informação, é muito mais difícil responsabilizar os políticos e dirigentes públicos pelas suas ações.

Ball (2009) propõe, por sua vez, que a definição de transparência releve três metáforas: transparência como valor público adotado pela sociedade para combater a corrupção; transparência como sinónimo de tomadas de decisão abertas pelos governos e organizações públicas e sem fins lucrativos; por último, transparência como uma ferramenta complexa da melhor gestão em programas, políticas, organizações e nações.

Uma vez consideradas várias definições de transparência, pode concluir-se que todas elas são formadas aparentemente por duas componentes: uma sobre a divulgação ativa de informação por uma organização, e outra que se traduz na possibilidade de atores externos poderem avaliar os aspetos internos do funcionamento e desempenho da organização. Assim, e de forma sintetizada, “transparência é a divulgação ativa de informação por uma organização, de modo a permitir que o funcionamento interno ou o desempenho dessa organização possa ser monitorado por atores externos” (Grimmelikhuijsen, 2010).

No entanto, contrariamente à perspetiva de Armstrong (2005), que defende que a integridade, a transparência e a *accountability* das administrações públicas constituem um pré-requisito para garantir a confiança do público, representando uma pedra angular da boa governança, Grimmelikhuijsen (2010) afirma que um maior grau de transparência pode gerar a possibilidade de diminuir os níveis de confiança no governo, dado que pode ser percebida uma menor competência por aqueles que têm acesso a informação completa. Este fenómeno pode ser explicado através da diferença entre as expectativas iniciais do processo de tomada de decisão pública racional e a realidade mais caótica envolvida na tomada de decisão pública, que vem exposta através de transparência.

Coglianesse (2009) defende que, em vez de ser valorizada por si mesma, a transparência deve ser, na verdade, considerada uma ferramenta capaz de promover objetivos fundamentais no alcance das melhores políticas públicas e na tomada legítima de decisões governamentais. A transparência pode, assim, servir a esses fins maiores de maneira positiva e preventiva. Primeiro, a transparência pode melhorar a tomada de decisão dos governos, ajudando a melhor informar o público sobre os assuntos governamentais. Através de mais informação disponível, o público pode participar, de forma mais atenta e cuidadosa, no processo governamental, compartilhando nova informação ou incrementando o questionamento sobre a adequação das soluções governamentais propostas. Essa participação informada dos cidadãos, grupos profissionais, organizações de interesse público e outros, pode, por sua vez, ajudar a informar os políticos e dirigentes públicos e capacitá-los para tomarem melhores decisões. Em segundo, a transparência pode ajudar preventivamente, a impedir que políticos e dirigentes públicos cometam abusos e erros, pois sabem que cidadãos, grupos de interesse organizados, comunicação social e outros organismos oficiais (especialmente aqueles especificamente encarregados de funções de supervisão) podem monitorar mais facilmente o funcionamento do governo e das entidades do setor público em geral.

A corrupção é vista por muitos autores como um constrangimento à transparência e muitos deles sugerem formas de reduzir ou travar esse obstáculo. Shim e Eom (2008) defendem a existência de pelo menos três abordagens tradicionais que reduzem a corrupção nas administrações públicas, sendo elas 1) estabelecimento de profissionalismo; 2) melhoria da qualidade burocrática; e 3) apoio na aplicação da lei na sociedade. Todas estas abordagens enfatizam o profissionalismo dos dirigentes e funcionários públicos para estabelecer a sua integridade. De acordo com estes autores, outra ferramenta tão eficaz quanto estas no combate à corrupção é o governo eletrônico. O governo eletrônico permite o controlo de comportamentos corruptos, aumentando a eficácia e controlo interno e de gestão e permite a participação eletrónica reduzindo a corrupção, e aumentando a transparência do governo e a *accountability*.

Posteriormente, Shim e Eom (2009) atestaram que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) apresentam um papel significativo e independente



na redução da corrupção de um país. Atente-se também que a penetração do governo eletrônico e da *Internet* foram consideradas as principais ferramentas anti--corrupção para além das abordagens consideradas tradicionais.

Neste sentido, de acordo com Shim e Eom (2008), as TIC podem reduzir a corrupção promovendo uma boa governança, fortalecendo iniciativas orientadas para reformas, reduzindo potenciais comportamentos corruptos, melhorando as relações entre políticos e dirigentes públicos, e permitindo aos cidadãos o acompanhamento das atividades e o escrutínio e controlo dos seus comportamentos.

Também Curtin e Meijer (2006) defendem que a *Internet* desempenha um papel fundamental na ativação da transparência. Sem a *Internet*, a transparência seria impossível ou pelo menos muito mais cara.

Note-se que já Wong e Welch (2004) argumentava que o governo eletrônico era visto e promovido como um meio para melhorar a responsabilização dos governos e permitir a capacitação dos cidadãos, logo promovendo a *accountability*. Ao ser fornecida mais informação aos cidadãos, em tempo útil, a transparência dos governos aumenta, permitindo aos cidadãos monitorar mais de perto o seu desempenho.

Além do governo eletrônico, Cuillier e Piotrowski (2009) defendem que o direito legal do público de solicitar documentos não fornecidos *online* é outro elemento essencial da transparência. É muito provável que as pessoas que usam a *internet*, sejam mais propensas a ver a utilidade e os benefícios do acesso *online* aos registos do governo ou entidades públicas.

### 2.1.2. Medição da Transparência e *Accountability*

Uma das formas utilizadas para avaliar ou medir a transparência é a análise da divulgação da informação pelas entidades públicas nos respetivos *websites* oficiais.

Pina et al. (2007) também avaliaram o potencial das tecnologias de informação como ferramenta para alcançar a transparência e a *accountability*. Na sua análise, foram examinados 318 *websites*, em 15 países da União Europeia, abrangendo mais de 80% da população existente nos então 25 países da União Europeia e representando, deste modo, um quadro diversificado de administrações

públicas dos países ocidentais. Foi analisada a informação disponibilizada nos *websites* de 76 cidades de 242 regiões ou condados, fundamentando-se a análise em quatro dimensões: transparência, interatividade, maturidade e acessibilidade do *website*. No entendimento de Pina et al. (2007), a transparência mede-se através do nível de informação divulgada nos *websites* das entidades públicas. Para medir a transparência os autores usaram 25 indicadores que agruparam em seis categorias: atualidade da informação; contactos da organização; informação sobre a organização; informação específica, tal como leis, relatórios e publicações; explicações e instruções para a população; e a declaração de segurança e privacidade. A interatividade, que respeitava ao nível de desenvolvimento dos serviços eletrónicos interativos, assim como ao seu nível de conveniência, foi agrupada em cinco categorias: segurança e privacidade; uso de ferramentas que permitem o diálogo entre a entidade e os cidadãos; possibilidade de registo para obtenção de informação com regularidade; associação a outros *websites* de entidades governamentais e não-governamentais; e disponibilização de serviços ou formulários *online*. A acessibilidade da informação analisava a facilidade de acesso à informação nos *websites*, assim como a facilidade de navegação nos mesmos. A maturidade do *website* pretendia analisar a disponibilização de ferramentas mais desenvolvidas como vídeos, uso de assinatura digital, transmissão ao vivo de eventos, entre outros. Pina et al. (2007) constataram que todos os governos analisados estavam envolvidos com as novas tecnologias; contudo, apesar desse facto, verificou-se um nível de interatividade baixo em diversos *websites* analisados. Concluíram ainda que a interatividade se assumiu como a característica menos desenvolvida nos *websites* das entidades analisados, induzindo ao facto de que os governos ainda não utilizavam as tecnologias de informação de forma ativa, limitando-se à sua utilização de forma passiva, que se traduz na utilização dos *websites* somente para divulgação de informação.

Lourenço et al. (2013) com o objetivo de entender, no contexto de governo aberto, se as entidades do setor público tiravam ou não partido do potencial da *Internet*, que permite aos cidadãos compreender onde e como os políticos usam os recursos à sua disposição (transparência como requisito da *accountability*), desenvolveram um modelo de avaliação. Esse modelo de avaliação consistia num

índice de transparência, que refletia em que medida o potencial da *Internet* estava a ser usado por entidades do setor público para divulgar dados desagregados de acordo com os princípios do *Open Government Data*. O modelo teve como objetivo avaliar se certos itens de informação considerados relevantes, designadamente de informação de natureza económico-financeira sobre os recursos utilizados, eram disponibilizados (o que estava a ser divulgado) e como estava a ser feita essa divulgação. Em relação aos aspetos técnicos do *website*, o índice proposto por Lourenço et al. (2013) focou-se em três características diretamente relacionadas ao potencial de divulgação de informação e que foram utilizadas como critérios para avaliar cada item de informação presente no *website*: visibilidade; formato de apresentação e modo de disponibilização. Quanto à visibilidade, se, porventura, um determinado item de informação fosse disponibilizado num *website* sem qualquer *link* para ele, não houvesse qualquer referência num menu ou mapa do site, e não fosse encontrado num mecanismo de pesquisa, esse item não era considerado divulgado. No tocante ao formato de apresentação de cada item, o modelo adotou os princípios do *Open Government Data*, em particular no que diz respeito ao quinto princípio (“os dados devem poder ser processáveis por máquina”), significando isto que as entidades do setor público devem disponibilizar dados em formatos que permitam aos cidadãos processar e analisar dados de maneira autónoma, sem precisar depender apenas dos dados e análises agregados oferecidos por essas entidades. Este critério reconhecia três opções de formato possíveis: diretamente processável (e.g., disponibilização de uma folha de Excel); extraível (e.g., disponibilização de um documento de texto); e imagem (e.g., disponibilização de um documento PDF). Já quanto ao modo de disponibilização, um aspeto importante considerado foi se essa informação era disponibilizada por si só (autonomamente) ou se essa informação fazia parte de um documento mais abrangente, e, portanto, integrada com outra e mais difícil de encontrar e aceder. Este índice proporciona uma imagem de como as entidades públicas usam seus *websites* para divulgar dados sobre a gestão de recursos públicos, podendo assim promover a transparência e melhorar a *accountability*. Para ilustrar a sua aplicabilidade, o índice foi usado para avaliar a transparência *online* de um grupo de municípios portugueses e italianos, numa análise comparativa-internacional. Os resultados sugeriram que, apesar dos

requisitos da legislação internacional (em particular, da União Europeia) e nacional em matéria de transparência, os municípios portugueses e italianos ainda não divulgavam dados importantes (e detalhados) necessários para os processos de prestação de responsabilidades (*accountability*). E mesmo quando esses dados estavam disponíveis, não tinham visibilidade, formato adequado e disponibilização autónoma, a fim de facilitar o processamento e a análise por partes interessadas, de acordo com a perspectiva de governo aberto.

Note-se que já Caba et al. (2005) tinham desenvolvido um modelo com o objetivo de facilitar o acesso do cidadão às informações financeiras no qual deveriam ser consideradas questões como: o tipo de conteúdo a ser incluído no *website* (e.g., informação orçamental e de fluxos de caixa; informação financeira; entre outros), cumprimento de certas características qualitativas (e.g., plenitude da informação contabilística; pontualidade; compreensibilidade; comparabilidade; relevância; confiabilidade) e por último, acessibilidade (e.g., informações facilmente identificáveis; personalização das informações fornecidas dependendo do utilizador; facilidade de navegação pela informação; facilidade de gestão da informação fornecida; uso de diferentes tipos de linguagem para a divulgação da informação; facilidade de interação com os utilizadores da informação). Posteriormente, estes autores visitaram o *website* da Administração Central de cada um dos Estados-Membros da UE em dezembro de 2003 e aplicaram este modelo, concluindo desta forma que os governos da UE ainda não usavam a *Internet* como meio para melhorar a transparência das informações financeiras e a prestação de contas aos cidadãos.

Posteriormente, Caba et al. (2008), converteram o modelo de três dimensões (conteúdo da informação, características qualitativas da informação e acessibilidade) anteriormente proposto num índice de divulgação usado para avaliar os *websites* governamentais. Este índice foi aplicado a uma amostra de 65 municípios espanhóis, todos eles detentores de *websites* próprios. A pesquisa empírica revelou mais uma vez, que os municípios da amostra não estavam totalmente conscientes do potencial da *Internet*, no sentido de possibilitar o alcance de maior transparência e assim, melhorar a imagem dos governos e a confiança dos cidadãos. No entanto, este artigo tentou incentivar um processo de *benchmarking* que divulgasse as melhores práticas

na disponibilização *online* de informação financeira e na identificação das principais variáveis que promovessem este processo.

Williams (2015) desenvolveu também um índice compósito de transparência. Para tal efetuou uma breve revisão de pesquisas anteriores sobre o que constitui efetivamente “transparência” e desenvolveu uma estrutura concetual que serviu de base à construção deste índice. Relativamente ao conceito de transparência, dividiu a literatura que destaca a componente informacional, da literatura que se concentra mais em questões que a relacionam com a prestação de responsabilidades e o papel desta como mecanismo de restrição. Relativamente à componente informacional, a transparência trata de aumentar a quantidade e a qualidade da informação disponível para as partes interessadas. Relativamente à componente relacionada com a *accountability*, trata-se de aumentar as restrições impostas aos políticos a fim de permitir aos cidadãos que os responsabilizem pelas suas ações, o que pode ser impulsionado por mecanismos como meios de comunicação independentes, um orçamento transparente e algumas restrições políticas. Este índice compósito, usou uma metodologia semelhante ao Índice de Perceção da Corrupção<sup>1</sup> desenvolvido pela *Transparency International*<sup>2</sup>, e era constituído por dois indicadores, que derivaram essencialmente da estrutura concetual anteriormente definida (componente informacional e componente relativa à *accountability*). Esses indicadores por sua vez dividiram-se em outros, detalhando mais cada uma das componentes. Williams (2015) concluiu que, ao dividir-se o conceito de transparência numa componente informacional e noutra relativa à *accountability*, permitiu-se que o índice refletisse o facto de que um mero ato de um governo para divulgar mais informação económica, social e financeira, não se traduz necessariamente em maior *accountability*.

Galli et al. (2017) também desenvolveram uma nova medida de transparência. Esta medida foi construída usando uma amostra que incluía os principais municípios (capitais de província) italianos. Estes municípios localizavam-se em diferentes áreas do país. Para construir este indicador, Galli et al. (2017) seguiram uma abordagem “de cima para baixo”, com base na regulamentação existente que disciplinava as

---

<sup>1</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi>

<sup>2</sup> <https://www.transparency.org/en/#>

obrigações de transparência e o monitoramento de seu cumprimento. Posteriormente, a informação foi separada em dois grupos de itens: um relacionado com “Integridade”, que incluía itens como divulgação do rendimento e ativos, e conflitos de interesse; e o outro, relacionado com “Desempenho”, que incluía informação acerca da gestão de recursos públicos, da propriedade, oportunidade da prestação de serviços públicos, e qualidade dos serviços públicos. O resultado foi um novo indicador compósito de transparência, denominado *Composite Transparency Index* (CTI), construído como uma simples média dos dois subindicadores referentes à integridade e desempenho. Esses indicadores foram calculados para todos os municípios da amostra e depois agregados em bases regionais, para facilitar a análise dos padrões.

Cruz et al. (2016) desenvolveram o Índice de Transparência Municipal (ITM) para o caso português. Este índice é publicado pela TI-Portugal<sup>3</sup> e mede a transparência com base na informação disponível nos *websites* dos municípios portugueses. O ITM inclui 76 indicadores agrupados em 7 dimensões: A) informação organizacional, composição social e funcionamento do município (órgãos executivos e deliberativos); B) planos e relatórios; C) impostos, taxas, taxas de serviço e regulamentos; D) relação com a sociedade; E) contratação pública; F) transparência económico-financeira; e G) transparência na área do urbanismo. Note-se que este índice apenas atende se a informação está ou não presente, mas não considera a visibilidade desta no *website* da entidade nem a sua acessibilidade, contrariamente ao índice proposto por Lourenço et al. (2013). Este índice é comparável a outros índices desenvolvidos pela TI, como por exemplo o ITM Espanhol; no entanto, apoia-se em técnicas de análise de decisão multicritério para calcular os pesos das dimensões através de um método participativo, tendo em consideração as opiniões dos *stakeholders* relevantes. De acordo com Cruz et al. (2016), a análise de decisão multicritério fornece uma estrutura adequada para estruturar um modelo capaz de levar em consideração os muitos aspetos da governança e as perspetivas de especialistas, profissionais e outros tomadores de decisão legítimos, no contexto municipal. Assim, os pesos adotados para o ITM em Portugal, são o resultado das

---

<sup>3</sup> <https://transparencia.pt/>

opiniões dos membros responsáveis pela sua elaboração. No entanto, a metodologia do índice pode ser replicada em outros contextos. De facto, os indicadores e as dimensões variam de país para país, refletindo especificidades que caracterizam a configuração do governo local de cada país, sendo que os pesos poderão variar de acordo com a composição do grupo responsável pela sua elaboração. Esta flexibilidade na adaptação do ITM pode ser considerada uma vantagem. Em conclusão, os autores referem que o ITM, enquanto instrumento de avaliação da transparência, fornece uma estrutura que pode ser aplicada a outros níveis de governo ou a entidades públicas. Por outro lado, apresenta como grande vantagem a possibilidade de determinação de pesos das dimensões com base nas perspetivas das partes interessadas, o que permite adaptação por país, refletindo as características contextuais e a configuração do governo local de cada realidade.

Posto isto, também a presente dissertação irá usar como medida de transparência municipal, para o caso português, o ITM.

### 2.1.3. Fatores Determinantes da Transparência e *Accountability*

A literatura empírica considera um vasto leque de potenciais determinantes do nível de transparência no setor público local, nomeadamente de natureza política, institucional, socioeconómico, demográfica e orçamental. Nas últimas décadas a procura por determinantes da transparência tem dado origem a estudos empíricos com enfoque sobretudo na transparência orçamental.

Um bom exemplo é o estudo desenvolvido por Alt et al. (2006), que assenta em dados relativos à evolução dos indicadores orçamentais recolhidos durante três décadas (1972-2002), para os 50 estados norte-americanos. Com o intuito de explorar o potencial explicativo de determinantes políticos e económicos na transparência orçamental, os autores remeteram a responsáveis orçamentais um inquérito de resposta dicotómica. Os resultados obtidos apontam para a associação positiva entre uma maior competição política e partilha de poder e os níveis de transparência orçamental, e para o impacto negativo da polarização política. Foi também observada uma associação negativa entre os níveis de endividamento e a

transparência, e um efeito favorável no nível de transparência de desequilíbrios orçamentais, tanto no caso de défices como de excedentes.

Guillamón et al. (2011) estudaram os determinantes políticos e socioeconómicos da transparência financeira municipal. Para tal, utilizaram o índice de transparência financeira criado pela TI-Espanha<sup>4</sup> de 2008 como variável dependente, e definiram variáveis independentes de cariz socioeconómico e político. Concluíram que as variáveis que determinam a transparência financeira dos municípios são os impostos cobrados *per capita*, as transferências recebidas *per capita* e a ideologia política do partido no poder municipal. Deste modo, os municípios que arrecadam mais impostos e recebem mais transferências tendem a divulgar mais informação financeira e, portanto, são mais transparentes. Pode constatar-se que neste caso, o comportamento dos municípios não se enquadra na teoria da ilusão orçamental<sup>5</sup> nem na teoria da agência<sup>6</sup>, já que não estão a ocultar níveis mais altos de impostos e transferências dos cidadãos. Em relação à ideologia política, Guillamón et al. (2011) constataram que os partidos de esquerda tendem a ser mais transparentes do que os de direita, o que indica que os partidos de esquerda estão mais preocupados em facilitar o acesso a informação financeira. Acresce o facto de os governos de esquerda defenderem um setor público mais amplo e, portanto, nesse sentido esperar-se-á que aumentem a transparência. Os autores concluíram ainda que a população de um município impacta positivamente nos seus níveis de transparência. Por um lado, municípios maiores gerem maiores quantidades de recursos e, portanto, enfrentam pressões mais altas para prestação de responsabilidades (*accountability*). Por outro lado, a transparência exige que haja recursos humanos e meios materiais suficientes para a assegurar, e estes estão disponíveis mais para os grandes municípios.

Albalade del Sol (2013) concluiu que os principais determinantes da transparência geral nos municípios espanhóis são: a população (conclusão esta

---

<sup>4</sup> <https://www.transparency.org/en/countries/spain>

<sup>5</sup> De acordo com Guillamón et al. (2011), a teoria da ilusão orçamental é baseada na incapacidade do contribuinte de internalizar o custo total dos programas públicos, permitindo que os governos ocultem a carga tributária.

<sup>6</sup> Segundo Guillamón et al. (2011), a teoria da agência mostra que a falta de transparência pode criar uma vantagem para os políticos no alcance de seus objetivos, dado que os políticos podem ter seus próprios interesses, e nem sempre maximizam os interesses dos eleitores.



alinhada com os estudos de Guillamón et al. (2011)), a atividade turística, a ideologia política do partido no poder (aqui também corroborando a conclusão de Guillamón et al. (2011)), se este governa com maioria absoluta, e se o município é ou não uma capital de província. Estas duas últimas particularidades são, de acordo com a magnitude de seus coeficientes, os fatores mais importantes na determinação da transparência. Assim, capitais de província com governos com maioria absoluta, especialmente quando os líderes pertencem a um partido de direita, tendem a ser menos transparentes.

Também de acordo com Caamaño-Alegre et al. (2013), a transparência global aumenta no caso de o município ser governado por partidos de esquerda. A transparência municipal aumenta também com a competição eleitoral. No entanto, por outro lado, em municípios com maior desemprego, governados por coligações e com maior peso das despesas públicas municipais sobre o PIB, a transparência global é menor. Caamaño-Alegre et al. (2013) explicam ainda que, curiosamente, o déficit pode ter um impacto positivo na transparência municipal, atestando a ideia defendida por Alt et al. (2006), isto é, embora a dívida possa ter sido acumulada durante tensões orçamentais passadas e que não sejam atribuíveis aos atuais ou anteriores governos, o déficit supõe uma pressão orçamental recente e até contínua.

Rodríguez et al. (2013) também identificaram diversos fatores que influenciam a divulgação de informação económico-financeira pelas organizações governamentais, ou seja, também definiram alguns determinantes da transparência da informação. Para isso analisaram um vasto conjunto de estudos empíricos anteriores, identificando os principais fatores e incentivos que influenciam as decisões tomadas pelos gestores públicos, favorecendo a transparência da informação e a consequente responsabilização (*accountability*) pública. Os autores verificaram que existe uma relação positiva entre a condição financeira e a divulgação de informação económico-financeira. Por esta razão, este estudo têm uma importância especial para o presente trabalho, no sentido em que constitui a fundamentação teórica que comprova a relação existente entre transparência e indicadores de desempenho económico-financeiros. Em específico, Rodríguez et al. (2013), identificaram uma relação positiva entre as transferências e os fundos recebidos de outras organizações públicas e a divulgação de informação económico-

financeira, validando a conclusão de Guillamón et al. (2011). Quanto à competição política, verificaram também a existência de uma relação positiva entre competição política e a divulgação de informação económico-financeira, em linha com os estudos anteriores de Alt et al. (2006) e Caamaño-Alegre et al. (2013). Já quanto à dimensão da organização, os resultados revelaram também a existência uma relação positiva entre este e a divulgação de informação económico-financeira, já também observada por Guillamón et al. (2011). No tocante à riqueza municipal, atestaram que o nível de rendimento de uma jurisdição tem uma relação positiva e estatisticamente significativa com divulgação de informação económico-financeira. Em suma, Rodríguez et al. (2013) explicaram que as conclusões obtidas por estudos anteriores para as variáveis analisadas indicam que as características de cada estudo influenciam os resultados obtidos e, conseqüentemente, as conclusões alcançadas. Assim, a cultura administrativa predominante, o nível de governo examinado, o ano de publicação da investigação e as medidas utilizadas, são fatores que influenciam a força e a importância das relações estatísticas consideradas.

Batalha (2014) também testou o poder explicativo de vários determinantes da transparência, nomeadamente fatores políticos, sociodemográficos, de capital social, envolvimento dos cidadãos, orçamentais e de situação económica, nos municípios portugueses. No tocante, a fatores sociodemográficos foi evidenciado o impacto favorável do município ter uma dimensão mínima de 10.000 habitantes na disponibilização de informação, apontando para níveis mais elevados de transparência em municípios com mais de 10.000 residentes. Esta conclusão encontra-se em linha com as apresentadas em estudos empíricos anteriores (e.g., Guillamón et al., 2011; Albalade del Sol, 2013). A percentagem de residentes com ensino superior concluído, também constitui outra variável sociodemográfica que influencia favoravelmente o nível de transparência do município. Municípios com maior nível de formação académica tendem a exigir mais informação por parte do poder local. Adicionalmente, Batalha (2014) conclui que os determinantes de foro político não parecem interferir no nível de transparência alcançado, isto é, a orientação ideológica do partido em funções e a rotatividade política (alteração ou não do partido eleito para a Câmara Municipal relativamente às eleições anteriores) no município não influenciam a transparência municipal. Esta conclusão vai contra

conclusões obtidas em estudos empíricos anteriores (e.g., Guillamón et al., 2011; Albalade del Sol, 2013; Caamaño-Alegre et al., 2013). Quanto aos fatores económicos, há evidências de que se verificam menores níveis de transparência em municípios com níveis de desemprego mais elevados. Este resultado vai ao encontro dos obtidos por Caamaño-Alegre et al. (2013), que defendem, por sua vez, que, perante uma situação económica desfavorável, associada a taxas de desemprego mais elevadas, a tendência de ocultação de informação por parte dos poderes públicos estará mais vincada, reduzindo os níveis de transparência. Batalha (2014) apurou ainda que fatores do âmbito do capital social e envolvimento da sociedade civil não são relevantes na determinação da transparência. Quanto a fatores orçamentais, verificou que a despesa efetiva *per capita* e a variação do *stock* da dívida são variáveis muito importantes na determinação da transparência. Deste modo, a transparência será menor em municípios com maior volume de despesa efetiva *per capita*, corroborando assim a conclusão obtida por Caamaño-Alegre et al. (2013). O sinal apresentado pelo coeficiente respeitante à variação do *stock* da dívida contraria o resultado esperado, ao apontar para um efeito favorável do aumento do *stock* da dívida na transparência. Assim, municípios cujo *stock* da dívida aumenta são mais transparentes quando comparados com municípios em que este diminui ou se mantém.

Araujo e Tejedo-Romero (2016) analisaram o Índice de Transparência Municipal desenvolvido pela TI-Espanha. Este índice teve início no ano de 2008, e avalia anualmente 100 municípios com base em 80 indicadores que se dividem em cinco áreas de estudo que se relacionam com a transparência, nomeadamente: informação sobre a organização corporativa do município; relação com a sociedade e população; transparência económica e financeira; informação sobre os contratos e serviços; e desenvolvimento urbano e trabalhos públicos. Os autores utilizaram os dados do índice de transparência de 2012, os mais atuais à data, avaliando os 110 maiores municípios de Espanha e adicionando às cinco áreas referidas anteriormente mais uma: a avaliação relacionada com o planeamento de contratação, funcionários públicos e altos cargos. Araújo e Tejedo-Romero (2016) pretendiam também analisar se existiam fatores específicos que influenciavam os níveis de transparência representados por este índice, tais como: a participação eleitoral, ideologia política,

competição política e o género do presidente do município. Concluíram que a participação eleitoral está fortemente relacionada com a transparência, pelo que quanto menor for a participação eleitoral, maior é a pressão nos governos para divulgar informação relevante do município, de modo a conseguir aumentar a confiança da população, promovendo a sua legitimidade. No tocante à competição política, os resultados mostraram que quanto maior for a competição política existente, ou seja, quanto maior for a concorrência entre partidos nos órgãos de governo, mais informação é por eles divulgada, de forma a demonstrarem à sociedade as suas competências e a eficácia das medidas implementadas na atualidade. Assim sendo, tal como Caamaño-Alegre et al. (2013), Araujo e Tejedero-Romero (2016) atestam que a competitividade política funciona como um incentivo para a divulgação das boas práticas e conduta adotada pelo partido no poder. Relativamente ao género, não foi verificada qualquer tipo de relação entre esta variável e o nível de transparência dos municípios.

Mais recentemente, Ribeiro et al. (2017) constataram que as autoridades municipais são mais transparentes nos municípios com maior dimensão, resultado este concordante com os obtidos por Guillamón et al. (2011), Albalade del Sol (2013) e Batalha (2014). Os autores comprovaram também, para os municípios portugueses, que quanto maior a população com acesso à *internet*, maior será a transparência municipal. O fácil acesso à *Internet* aumenta a possibilidade de acesso a informação sobre a autoridade local. Nesse contexto, os cidadãos parecem estar mais próximos das autoridades locais. A hipótese relacionada com a taxa de desemprego também é corroborada, sendo este resultado consistente com o obtido por Caamaño-Alegre et al. (2013) e Batalha (2014). Parece haver a ideia subjacente de que, por um lado, quanto mais precária for a situação económica do município, maior a tentação das autoridades locais de ocultar esse fato. Por outro lado, a população desempregada pode ter muitas outras preocupações, estando, portanto, menos interessada em procurar informação sobre a autoridade local, fora a da área de emprego. Em relação aos fatores económico-financeiros, os resultados de Ribeiro et al. (2017) permitem, corroborar as opiniões de Guillamón et al. (2011) e Caamaño-Alegre et al. (2013), atestando a hipótese de que as autoridades locais com maior autonomia financeira, possivelmente capazes de cobrar mais impostos, sentem a necessidade de informar

os cidadãos e conseqüentemente são mais transparentes. Esse facto pode contribuir para que os cidadãos não sintam que estão a pagar impostos elevados, pois podem ter uma ideia mais precisa de como a administração municipal usa esses recursos. Confirmou-se ainda que uma maior dívida líquida leva as autoridades locais a serem mais transparentes. Existe uma opinião geral de que tal resultado pode ser explicado pelas autoridades locais que desejam pacificar os cidadãos. Este resultado atesta a validade dos obtidos por Batalha (2014), mas contraria os de Alt et al. (2006). Por último, sublinha-se o facto de não terem sido encontrados resultados que permitissem a validação das hipóteses relacionadas a fatores políticos, sendo eles a forma de governação, a ideologia política e a participação política/eleitoral. Note-se que já Batalha (2014), não conseguiu encontrar evidência estatística de que os determinantes de foro político influenciassem os níveis de transparência municipal em Portugal.

Tejedo-Romero e Araujo (2018) confirmaram que o fator económico que tem um efeito significativo no nível de transparência é o desemprego, conforme apurado por Albalate del Sol (2013) e Caamaño-Alegre et al. (2013). Em relação a outras variáveis económicas (como investimento e pressão orçamental), Tejedo-Romero e Araujo (2018) não encontraram evidência significativa do seu efeito na transparência, tal como Caamaño-Alegre et al. (2013). Essas últimas variáveis de natureza financeira são as mais sensíveis ao efeito económico e crise financeira nos orçamentos municipais, resultando em pior desempenho financeiro. Por outro lado, ao analisar os fatores políticos, os autores observaram que todas as variáveis consideradas (género, participação eleitoral e força política) apresentaram um efeito significativo na determinação do nível de transparência dos municípios, podendo dizer-se que os fatores que melhor explicam a variação no nível de transparência estão associados a fatores políticos. Note-se que Guillamón et al. (2011), Albalate del Sol (2013) e Araujo e Tejedo-Romero (2016) nos seus estudos não observaram uma relação significativa entre a variável género e o nível de transparência. No entanto, quanto à participação eleitoral e quanto à força política, os resultados obtidos por Tejedo-Romero e Araujo (2018) são consistentes com os obtidos por Guillamón et al. (2011), Albalate del Sol (2013) e Caamaño-Alegre et al. (2013). Tejedo-Romero e Araujo (2018) atestaram ainda a hipótese anteriormente colocada por Albalate del Sol (2013) em relação às

capitais de província, provando que os municípios que são capitais de província tendem a ser menos transparentes.

Neste sentido, a presente dissertação também irá testar o poder explicativo de determinantes de natureza política, demográfica e económica, financeira e orçamental na divulgação de informação por parte dos municípios em Portugal.

## 2.2. Desempenho Económico-Financeiro e Orçamental na Administração Local

### 2.2.1. Conceitos

Existem várias definições de condição financeira, posição financeira, desempenho financeiro e sustentabilidade financeira que podem ser encontradas na literatura. Neste ponto, serão discutidas algumas dessas definições.

Segundo Wang et al. (2007), condição financeira é a capacidade de um governo de fornecer serviços públicos adequadamente para atender às suas obrigações atuais e futuras. Os autores identificam também quatro dimensões de solvência associadas ao conceito de condição financeira: solvência de caixa, solvência orçamental, solvência a longo prazo e solvência no nível de serviço. A solvência de caixa está associada à liquidez e à gestão de caixa efetiva e é demonstrada pela capacidade de uma organização de gerar recursos financeiros suficientes para pagar o seu passivo corrente. A solvência orçamental refere-se à capacidade de uma organização gerar receitas para financiar os seus níveis de serviço atuais. As obrigações sobre recursos futuros são consideradas na noção de solvência a longo prazo. Finalmente, a solvência no nível de serviço refere-se à capacidade de uma organização de fornecer e sustentar um nível de serviço que os cidadãos exigem e desejam. Esta definição de condição financeira proposta por estes autores tem várias implicações para a política financeira. Em primeiro lugar, a solvência financeira é uma medida mais ampla da condição financeira do que a do desempenho financeiro que se traduz pela diferença entre rendimentos e gastos. No entanto, note-se que o desempenho financeiro consistentemente mau pode levar à deterioração da condição financeira. Em segundo lugar, a condição financeira é um estado de curto e de longo prazo. Estratégias especificamente projetadas para melhorar a solvência de curto prazo podem não necessariamente melhorar a condição financeira, ou seja,

aparentemente a condição financeira está intimamente ligada ao conceito de solvabilidade, que corresponde à perdurabilidade de liquidez, ou seja solvência no longo prazo, traduzindo-se pela capacidade em cumprir os compromissos quando surgem. Em terceiro lugar, o cidadão exige serviços de qualidade e a sua disposição / capacidade de pagar por eles também afetam a condição financeira.

Similarmente a Wang et al. (2007), Zafra-Gómez et al. (2009) defendem que a condição financeira pode ser definida como a capacidade de um governo de prestar serviços e cumprir as suas obrigações futuras, podendo esta ser medida considerando a situação dos ativos líquidos, do saldo orçamental ou da posição líquida de caixa. Desta forma, se a instituição é capaz de honrar as suas dívidas e, por sua vez, fornecer níveis aceitáveis de serviços, pode dizer-se que está em boa “ condição financeira”. Também Zafra-Gómez et al. (2009), assumem que o conceito de condição financeira, pode ser medido por meio de quatro perspectivas relacionadas com: a solvência de caixa, solvência orçamental, solvência de longo prazo e solvência no nível de serviço. No entanto, estes autores argumentam que para que estes quatro conceitos sejam corretamente avaliados, a componente ambiental deve ser levada em consideração. A componente ambiental entra em consideração primeiro criando procuras e segundo fornecendo recursos, moldando as necessidades e preferências da sociedade. Por outras palavras, os serviços prestados dependem das necessidades, ou seja, das características socioeconómicas da população e, portanto, refletem-se na situação financeira das autoridades locais. Neste sentido, para Zafra-Gómez et al. (2009) é necessário ter em conta a componente ambiental para avaliar as ações tomadas por qualquer entidade e ao tomar ações corretivas com base em padrões. Desta forma, ao serem identificadas as melhores práticas, as autoridades locais com pior desempenho devem aprender com as que apresentam melhor desempenho, sendo este processo denominado *benchmarking*. Os autores destacam ainda a dificuldade em fazer comparações de desempenho entre diferentes jurisdições que, por sua vez, variam na sua natureza e qualidade dos seus serviços, e enfatizam o facto de que, encontrar parceiros de *benchmarking* que usam e recolhem dados sobre medidas de desempenho verdadeiramente comparáveis e confiáveis, pode ser muito útil na tomada de decisões.

Zafra-Gómez et al. (2009) acrescentam ainda que a condição financeira de uma entidade pode ser mensurada usando uma série de indicadores relacionados com a sustentabilidade, flexibilidade e vulnerabilidade. Sustentabilidade é definida como a capacidade de uma entidade de manter, promover e preservar o bem-estar dos seus cidadãos, através dos meios e dos recursos disponíveis. Flexibilidade é a sua capacidade de responder a mudanças na economia e nas circunstâncias financeiras, dentro dos limites dos seus poderes orçamentais. Este parâmetro reflete o grau em que uma entidade é capaz de reagir a essas mudanças, através da reestruturação da capacidade de tributação, dívida ou transferências. Finalmente, a vulnerabilidade reflete o nível de dependência de uma entidade sobre o financiamento externo recebido, isto é, de transferências e subsídios.

Por sua vez, Sohl et al. (2009) focaram a sua pesquisa na distinção entre posição e condição financeira. De acordo com estes autores, muitos estudos confundem a análise da posição e da condição, ao não selecionar cuidadosamente um grupo para fornecer comparações válidas entre posição financeira e condição financeira e, para além disso, alguns estudos usam dados transversais em vez de usar uma análise de tendências. Tal como Zafra-Gómez et al. (2009), Sohl et al. (2009) reconhecem que o *benchmarking* das finanças locais é uma ferramenta muito importante. A avaliação comparativa constitui uma ferramenta capaz de detetar dificuldades financeiras iminentes, traçando tendências relativamente à vitalidade da economia, à independência financeira, e aos custos diferidos ou reservas reduzidas. Os *benchmarks* são padrões de medição de informação que fornecem uma base de conhecimento e uma ferramenta de histórico institucional para monitorar e comparar as finanças dos governos locais. Os autores explicam que existem duas abordagens diferentes para comparar os indicadores financeiros das jurisdições: análise da posição financeira comparativa e análise da condição financeira comparativa. Uma análise da posição financeira comparativa utiliza indicadores financeiros para comparar uma unidade de governo ou um grupo de jurisdições com jurisdições situadas na mesma região (grupos), a fim de estabelecer a posição relativa dessa jurisdição para cada indicador. A análise comparativa da posição financeira classifica as jurisdições e compara cada jurisdição com a média ou mediana do grupo; não avalia a condição financeira de cada município. Uma análise comparativa da



condição financeira envolve o uso de indicadores financeiros para medir objetivamente a condição financeira de um município e, em seguida, comparar a posição do município ao longo do tempo com um padrão de todas as jurisdições ou um padrão aceite pelo corpo governativo.

Mais recentemente, Turley et al. (2015) defendem que condição financeira é um conceito amplo que descreve a “saúde financeira” de um governo local. Em linha com alguns autores anteriormente referidos (e.g., Wang et al., 2007; Zafra-Gómez et al., 2009) para estes autores condição financeira pode ser definida como: 1) capacidade de um governo local financiar seus serviços continuamente; 2) capacidade de um governo local atender às suas obrigações à medida que se vencem; e 3) capacidade de um governo local de financiar os serviços que os seus constituintes exigem. Os autores acrescentam ainda que a avaliação da “saúde financeira” de um governo local pode ser feita sob três perspectivas: 1) financiamento a curto prazo (é o governo local capaz de cumprir suas obrigações financeiras de curto prazo em tempo útil?); 2) posição financeira (definida pela diferença entre o total de ativos e o total passivos, isto é, património líquido); e 3) condição económica (com foco na probabilidade que a atual situação financeira melhorará ou se deteriorará no futuro).

Brusca et al. (2015) focam o termo "sustentabilidade financeira", afirmando que este conceito se tornou moda e que até os vários organismos normalizadores parecem preferir esta expressão ao invés do conceito de condição financeira. No entanto, os autores consideram que o conceito de sustentabilidade financeira pode ser analisado com referência à condição financeira ou à “saúde financeira” da entidade ou do governo, representando assim a sua capacidade para cumprir com as obrigações atuais e futuras, por meio de entradas apropriadas no orçamento, transferências e serviços, bem como sustentar um certo nível de serviços públicos, coerente com as necessidades dos cidadãos.

Posto isto, pode concluir-se que o conceito mais amplamente aceite de condição financeira, no contexto da Administração Local, consiste na capacidade de uma organização cumprir oportunamente as suas obrigações financeiras. Pode concluir-se também que, pelo facto de a literatura não apresentar uma clara definição de desempenho orçamental, este conceito está implicitamente incluído no conceito de condição financeira, mais precisamente no conceito de solvência

orçamental que, como visto anteriormente, se traduz pela capacidade de um governo local de obter receita orçamental suficiente para cobrir as despesas públicas, sem entrar em défice. Assim, será esta definição de condição financeira que servirá de base a este trabalho.

### 2.2.2. Indicadores de Desempenho Económico-Financeiro

Wang et al. (2007) desenvolveram e testaram uma medida da condição financeira para os governos estaduais dos EUA. Como visto na secção anterior, estes autores definiram condição financeira com base em quatro dimensões relacionadas com solvência. Desta forma, foram desenvolvidos indicadores para medir apropriadamente cada uma dessas quatro dimensões, tendo sido usados vários critérios. Primeiramente, os indicadores foram desenvolvidos no contexto da norma nº34 do *Governmental Accounting Standard Board (GABS)*, norma esta que estabelecia novos requisitos de relato financeiro para governos estaduais e locais nos EUA, e que por isso, fornecia elementos fulcrais para desenvolver uma medida da condição financeira. Por outras palavras, a informação usada para a construção desses indicadores encontrava-se disponível na Demonstração do Património Líquido (Balanço) de todas as autoridades locais e na Demonstração dos Resultados. Em segundo lugar, foi usada também a literatura existente sobre condição financeira, no sentido de orientar a seleção de indicadores financeiros empregados nesta análise. Foi feito um esforço para adotar indicadores que se apresentavam como comumente usados e que foram considerados válidos pelos investigadores e pelos utilizadores das demonstrações financeiras. Em terceiro lugar, onde a literatura não existia ou a informação necessária não estava disponível nas duas demonstrações financeiras acima mencionadas, foram selecionados indicadores que mostraram ter elevado nível de validade, ou seja, indicadores que faziam sentido, intuitivamente, para o conceito que estava a ser medido. Assim, para medir a solvência de caixa, os indicadores usados foram: a liquidez imediata (traduz-se pelo rácio dado pela soma de caixa, equivalentes de caixa e investimentos de tesouraria, dividindo pelo passivo corrente), a liquidez reduzida (traduz-se pelo rácio dado pela soma de caixa, equivalentes de caixa, investimentos de tesouraria e recebíveis dividindo pelo passivo corrente) e a liquidez geral (traduz-se pelo rácio entre ativos correntes e passivos

correntes). Para avaliar a solvência de longo prazo foram propostos indicadores como: o rácio de ativo líquido (traduz-se pelo rácio entre ativos líquidos restritos e irrestritos e o total de ativos), rácio de passivos não correntes (traduz-se pelo rácio entre passivos não correntes e o total de ativos) e passivos não correntes *per capita* (traduz-se pelo rácio entre passivos não correntes e população). Já para medir a solvência do nível de serviço, os indicadores usados foram: impostos *per capita* (traduz-se pelo rácio entre total de impostos reconhecidos como rendimento e população), rendimento *per capita* (traduz-se pelo rácio entre o total de rendimentos e a população) e gastos *per capita* (traduz-se pelo rácio entre o total de gastos e a população).

Wang et al. (2007) concluíram ainda que a condição financeira geral das entidades, medida pelo índice que construíram, que comporta as várias dimensões de solvência, estava altamente associada a variáveis socioeconómicas. Assim, desenvolvimentos socioeconómicos positivos estão associados a uma melhor condição financeira, e declínios socioeconómicos estão associados à deterioração da condição financeira dos governos locais.

Contrariamente a Wang et al. (2007) que defende que fatores socioeconómicos afetam as finanças locais, mas não devem ser incluídos como um fator adicional dentro da avaliação da condição financeira, Zafra-Gómez et al. (2009) criaram um sistema que leva em consideração os aspetos socioeconómicos, de modo que a medida do desempenho financeiro possa ser maximizada. Neste contexto, os autores criaram uma metodologia para medir a condição financeira dos municípios, incluindo nesse modelo uma variável destinada a medir a qualidade dos serviços prestados à população, apresentando também um tratamento inovador para as variáveis relativas ao ambiente socioeconómico, de modo a que os fatores financeiros e socioeconómicos pudessem ser integrados na medida geral. Assim, foi criado um modelo destinado a monitorar a condição financeira dos municípios que foi estruturado em três fases: a primeira fase consistia na mensuração do fator financeiro, a segunda fase consistia na deteção dos efeitos do ambiente social e económico e, por último, a terceira fase baseava-se na minimização desses mesmos efeitos. Na primeira fase foram definidos alguns indicadores com o objetivo de obter uma classificação que permitisse identificar as entidades com melhor condição

financeira e solvência. Os indicadores utilizados por Zafra-Gómez et al. (2009) para medir a solvência de curto-prazo foram: o índice do excedente de caixa (ativo corrente deduzido de passivo corrente) e o índice de liquidez imediata (rácio entre soma de caixa, equivalentes de caixa e passivo corrente). Para avaliar a solvência do nível de serviço, o indicador usado foi o índice de qualidade, que reflete a qualidade ponderada pela quantidade de produção, ponderada por serviços: número de postes de iluminação, superfície dos parques públicos, área de estradas e rodovias, e toneladas de resíduos recolhidos.

Zafra-Gómez et al. (2009) concluíram ainda que um dos maiores benefícios derivados da introdução de um sistema de indicadores para medir a condição financeira das autoridades locais, é que este auxilia o público em geral a formar os seus próprios juízos e conseqüentemente a tomar decisões, pois consegue perceber se o município tem um bom desempenho ou não. Esta informação serve, não só aos eleitores, mas também aos gestores municipais e aos representantes de níveis mais altos na estrutura governamental, que podem usar esta informação para adequar melhor as suas decisões no sentido de solucionar problemas de cariz económico-financeiro.

Sohl et al. (2009) desenvolveram um método que consistia em agrupar os municípios com características semelhantes por forma a comparar a posição financeira (fase 1) e em seguida formar uma base para avaliar a condição financeira (fase 2). A fase 1 subdividiu-se em seis etapas, sendo elas: 1) determinação da base de comparação (e.g., forma de governo, nível de serviço específico, localização geográfica); 2) identificação dos potenciais municípios candidatos (e.g., cidades de média dimensão) e seleção das variáveis para suportar essa comparação (e.g., população, área, rendimento médio); 3) seleção do grupo dos municípios, usando as variáveis definidas com ponderações; 4) análise do grupo selecionado, percebendo se existem, ou não, anomalias; 5) uso de um conjunto de indicadores financeiros para medir a condição financeira e avaliar a normalidade do grupo, e medir cada jurisdição em relação à média, mediana, valor mínimo e máximo para cada indicador; e, por último, 6) proposta de realização de entrevistas com profissionais, de modo a explicar algumas anomalias e discrepâncias e recalcular os indicadores financeiros e a posição relativa do município, quando apropriado. Os indicadores financeiros propostos por

Sohl et al. (2009) para medir a condição financeira foram, entre outros: resultado geral *per capita*, resultado operacional *per capita*, gastos gerais *per capita*, gastos operacionais *per capita*, excedente ou déficit operacional, cobertura de serviço da dívida operacional, obrigações *per capita*, dívida direta e sobreposta *per capita*, rácio de liquidez e passivos correntes. Assim, a fase 1 estabelece a posição financeira relativa de cada cidade alvo em relação a um conjunto de cidades, com características semelhantes. As diferenças identificadas entre cada cidade-alvo e as restantes cidades do grupo fornecem uma base para investigar porque é que a cidade alvo é diferente do conjunto. Já a fase 2 analisa se as anomalias da cidade alvo são importantes para um *benchmark* amplo do setor, não apenas em relação ao conjunto.

Turley et al. (2015), com o objetivo de definirem uma estrutura adequada para avaliar o desempenho financeiro dos governos locais, também desenvolveram alguns indicadores. Desta forma a estrutura de medição do desempenho financeiro incorporava, entre outras, as seguintes dimensões: liquidez, autonomia, desempenho operacional e solvência. Quanto à liquidez os indicadores propostos foram: liquidez geral (traduz-se pelo rácio entre ativos correntes e passivos correntes) e prazo médio de recolha (traduz-se pelo rácio entre taxas em atraso e o total de rendimento de taxas). Note-se que o indicador liquidez geral foi inspirado em Zafra-Gómez et al. (2009). Em relação à autonomia foi usado apenas um indicador: rácio do rendimento próprio (traduz-se pelo rácio entre rendimento de fonte própria e rendimento total). Quanto ao desempenho operacional foram usados três indicadores: excedente ou déficit operacional (traduz-se pelo rendimento operacional subtraído dos gastos operacionais), excedente ou déficit operacional por residente (traduz-se pelo rácio entre excedente operacional e o número de residentes) e rácio do excedente ou déficit operacional (traduz-se pelo rácio entre o excedente ou déficit operacional e rendimento total). Note-se que o indicador excedente operacional foi também inspirado no estudo de Zafra-Gómez et al. (2009). Quanto à solvência, os indicadores utilizados foram quatro: passivos financeiros líquidos (traduz-se pelo total de passivos subtraído dos ativos financeiros), rácio dos passivos financeiros líquidos (traduz-se pelo rácio entre passivos financeiros líquidos e rendimento total), rácio de cobertura dos passivos pelos rendimentos (traduz-se

pelo rácio entre o total de passivos e o total de rendimento) e rácio de endividamento (traduz-se pelo rácio entre total dos passivos e o total dos ativos). Também de acordo com Turley et al. (2015), os indicadores desta estrutura permitem que os utilizadores comparem mais facilmente o desempenho relativo de um município com outro, permitindo assim que os cidadãos contribuam para debates políticos sobre o desenvolvimento de áreas locais.

É importante salientar que, assim como Wang et al. (2007), de forma a realizar *benchmarking*, também Turley et al. (2015) consideraram variáveis socioeconómicas como por exemplo, população, área de superfície e grau de urbanização, uma vez que esses tipos de variáveis ambientais são considerados também por estes autores como fatores que impactam na saúde financeira dos municípios.

Também Brusca et al. (2015) analisaram a influência de fatores socioeconómicos, políticos e financeiros na condição financeira dos municípios espanhóis e italianos, através de uma abordagem comparativa internacional. Este estudo teve como objetivo, analisando a situação de todos os governos locais italianos e espanhóis com mais de 60.000 habitantes, relacionar as suas condições financeiras com alguns fatores económicos e sociais. Para além disso, a pesquisa também visava entender até que ponto o uso de indicadores financeiros para monitorar a “saúde financeira” de um governo local pode ser generalizado para diferentes contextos e se um modelo pode ser ou não aplicado internacionalmente, para apoiar gestores e políticos na tomada de decisões para evitar problemas financeiros. Desta forma, para avaliar a situação financeira de longo prazo dos municípios foram sugeridos cinco indicadores: dívida *per capita* (traduz-se pelo rácio entre o total da dívida e o número de habitantes), dívida sobre o PIB (traduz-se pelo rácio entre dívida total e PIB), dívida sobre rendimento operacional (traduz-se pelo rácio entre o total da dívida e o resultado operacional), variação da dívida num dado ano *per capita* (traduz-se pelo rácio dado pela diferença entre dívida num dado ano e no ano imediatamente anterior, dividindo pelo número de habitantes) e serviço da dívida (traduz-se pelo rácio dado pela soma de pagamentos de dívida com pagamentos de juros, dividindo pelos resultados operacionais).

Assim, torna-se importante referir que a presente dissertação irá também servir-se de alguns indicadores do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses

com o objetivo de medir o desempenho económico-financeiro dos municípios em Portugal. No entanto, note-se que muitos dos indicadores referenciados nesta secção são muito semelhantes aos do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses.

### 2.2.3. Indicadores de Desempenho Orçamental

Como visto anteriormente, Wang et al. (2007) identificaram quatro dimensões de solvência associadas ao conceito de condição financeira: solvência de caixa, solvência orçamental, solvência a longo prazo e solvência no nível de serviço, tendo desenvolvido um conjunto de indicadores para cada uma dessas quatro dimensões. Na secção anterior foram discutidos e analisados os indicadores propostos por estes autores, relativos às dimensões de solvência de caixa, solvência de longo prazo e solvência no nível de serviço, que, pela análise efetuada se entendeu pertencerem ao grupo dos indicadores económico-financeiros. Seguidamente, serão identificados os indicadores propostos por estes mesmos autores para medição da solvência orçamental e, por isso, considerados indicadores de desempenho orçamental.

Assim, Wang et al. (2007) sugeriram indicadores como: rácio operacional (traduz-se pelo rácio entre o total das receitas correntes previstas e o total das despesas correntes previstas), excedente ou *défice per capita* (traduz-se pelo rácio entre o total do excedente ou *défice* orçamental e a população) para medir a solvência ao nível orçamental.

Posteriormente, também Zafra-Gómez et al. (2009) desenvolveram um conjunto de indicadores para medir a solvência orçamental, dando a estes indicadores um tratamento inovador. Por outras palavras, estes autores avaliaram a solvência orçamental em termos de flexibilidade, vulnerabilidade e sustentabilidade. Neste sentido, os indicadores que propõem para medir a solvência orçamental em termos de flexibilidade foram: o índice de poupança líquida (traduz-se pela diferença entre os receita total cobrada e as despesas correntes não financeiras, reduzidas pelo pagamento anual de amortização, incluindo juros e principal), o índice de encargos financeiros por habitante (pagamento anual de amortização, juros e capital, por habitante) e o índice de dívida líquida (variação anual da acumulação operações de crédito de longo prazo por habitante). Note-se que para a construção deste último

indicador, existe uma combinação de dados das demonstrações financeiras com dados decorrentes da execução orçamental. Para medir a solvência orçamental em termos de vulnerabilidade foram usados: o índice de independência financeira real (traduz-se pelo rácio entre as contas a pagar orçamentais executadas e as contas a receber orçamentais executadas), o índice de independência financeira estimado (traduz-se pelo rácio entre as contas a pagar orçamentais estimadas e as contas a receber estimadas, à exceção de subsídios) e o índice de receitas orçamentais estimadas (traduz-se pelo rácio entre receitas orçamentais e receitas líquidas correntes orçamentais). Para medir a solvência orçamental em termos de sustentabilidade foram usados: o índice de resultado orçamental não financeiro (corresponde ao rácio entre as contas a pagar orçamentais correntes, contas a pagar de capital não financeiras sobre as contas a receber orçamentais correntes não financeiras e créditos orçamentais de capital), o índice de execução das despesas (corresponde às despesas orçamentais executadas, sobre o total de despesas previstas), o índice de execução das receitas (corresponde às receitas orçamentais executadas, sobre o total das receitas previstas), o índice de pagamentos real (traduz-se pelo rácio entre despesas pagas e despesas totais executadas) e por fim o índice das receitas cobradas (traduz-se pelo rácio entre receitas cobradas e receita total executada).

Também Brusca et al. (2015), desenvolveram alguns indicadores de cariz orçamental, no sentido de analisar a estabilidade de curto prazo. São exemplos: o excedente operacional *per capita* (traduz-se pelo rácio dado entre a diferença entre receitas operacionais e despesas operacionais, dividindo pelo número de habitantes), o excedente operacional sobre receitas operacionais (traduz-se pelo rácio dado pela diferença entre receitas operacionais e despesas operacionais, dividindo pelo receitas operacionais), a cobertura de despesas operacionais (traduz-se pelo rácio entre despesas operacionais e receitas operacionais), e cobertura de pagamentos de dívida (traduz-se pelo rácio dado pela diferença entre receitas operacionais e despesas operacionais, dividindo pelos pagamentos da dívida).

Conclui-se assim que apesar de não haver muita literatura sobre indicadores de desempenho orçamental para a Administração Local, estes estão presentes em



alguns estudos referidos nesta secção que pretendiam avaliar/medir a condição financeira municipal, especialmente através da dimensão de solvência orçamental.

À semelhança do que foi exposto na secção anterior, também vão ser usados para o desenvolvimento desta dissertação alguns indicadores de cariz orçamental. Embora os indicadores que vão ser usados sejam indicadores do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses são em tudo muito idênticos aos apresentados nesta secção.

### 2.3. Relação entre Transparência e Desempenho Económico-Financeiro e Orçamental

Na literatura, como foi visto anteriormente, no tocante à questão da transparência no setor público, identificam-se trabalhos relacionados com a análise do conceito de transparência e *accountability* na Administração Pública, bem como trabalhos relacionados com o desenvolvimento de índices para medir os níveis de transparência e outros relacionados com os seus determinantes. Já no que respeita a aspetos relacionados com a condição financeira, também se identificam na literatura alguns estudos que propõem modelos/índices destinados a avaliar a situação económico-financeira e orçamental das administrações públicas, em particular dos municípios, sugerindo vários indicadores. No entanto, atualmente são escassos os estudos que analisam empírica e explicitamente a relação entre o desempenho económico-financeiro e orçamental e a transparência.

Um bom exemplo desses escassos estudos é o de Benito e Bastida (2009). Estes autores construíram um índice abrangente de transparência a nível orçamental que englobou 40 indicadores baseados em tendências internacionais, que, por sua vez foi aplicado a uma amostra de 41 países. Os resultados obtidos por Benito e Bastida (2009) evidenciaram, através de uma abordagem comparativa internacional, a existência de uma relação entre o desempenho orçamental e o grau de transparência orçamental, ao nível dos governos centrais.

Existem ainda alguns estudos, que estudam a relação entre a transparência e o desempenho, mas através de uma perspetiva não financeira. Um exemplo desses estudos é o de Galli et al. (2017) que estudaram, através de uma perspetiva económica, a então recente legislação italiana sobre transparência, investigando as

potencialidades da transparência como ferramenta para divulgação de informação sobre a atividade pública para as partes interessadas, para evitar corrupção e desperdício de recursos e favorecer a responsabilização (*accountability*). Em concreto, estes autores examinaram se o grau de transparência de uma administração pública está, de alguma forma, correlacionado com o seu desempenho. Para mensurar a transparência, foi usado um índice compósito de transparência (CTI), proposto por estes autores. No que diz respeito à medição do desempenho dos municípios, foram usados dados oficiais da despesa e da receita executada, combinados num indicador sintético, publicado oficialmente, acerca do nível quantitativo da prestação de serviços, denominado *Quantitative Level of Service* (QLS), que se traduz num *ranking* dos municípios em termos de desempenho. O QLS mede a capacidade de os municípios corresponderem às necessidades dos serviços públicos com base numa escala que vai de 0 (baixo desempenho) até 10 (alto desempenho). Desta forma, os autores verificaram a existência de uma correlação satisfatória entre a transparência e o desempenho dos municípios.

Num estudo posterior, Galli et al. (2018) apontaram um coeficiente de correlação satisfatório entre estes dois indicadores (CTI e QLS), cerca de 66%, o que indicou que a transparência está muito relacionada com o conceito de desempenho, analisado por estes autores numa ótica de prestação de serviços.

Cuadrado-Ballesteros et al. (2016), defende que a transparência é determinante do desempenho económico municipal. Este estudo, que se assumiu como a primeira tentativa de analisar a relação entre a transparência e o desempenho, usou uma amostra composta pelas 110 maiores cidades espanholas, para as quais a TI-Espanha publicou informação sobre o nível de transparência para o período de 2008 a 2010. Os resultados obtidos por Cuadrado-Ballesteros et al. (2016) mostraram que a falta de transparência nos governos locais está relacionada com uma pior condição financeira. Assim, a divulgação de informação económico-financeira, promovendo a transparência local, incentiva os governos a fazerem uma melhor gestão dos seus recursos.

No entanto, conforme visto na secção 2.1.3., existem muitos estudos empíricos que identificam como determinantes da transparência, fatores de natureza económica, financeira e orçamental (e.g., Alt et al., 2006; Guillámon et al., 2011;

Caamãno et al., 2013; Rodríguez et al., 2013; Batalha, 2014; Ribeiro et al., 2017; Tejedo-Romero e Araujo, 2018). Desta forma, na presente dissertação, vai assumir, em termos de causalidade que é o desempenho económico-financeiro e orçamental que determina a transparência ao nível do setor local.

### 3. O contexto dos Municípios em Portugal

Este capítulo inicia-se com uma breve introdução ao regime financeiro dos municípios portugueses, tendo por base a Lei n.º73/2013, de 3 de setembro. Ainda nesta secção será abordado o processo de construção do ITM, uma vez que este índice, servirá como fonte de informação e será usado como variável dependente na presente dissertação. Por último, serão apresentados alguns indicadores económico-financeiros do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses que servirão de base às variáveis a serem usadas na parte empírica deste trabalho.

#### 3.1. Breve Introdução aos Municípios Portugueses e seu Regime Financeiro

De acordo com Camões (2006), o regime de finanças locais anterior à Constituição de 1976 consagrava uma reduzida autonomia dos municípios portugueses. As fontes de financiamento dos municípios, eram ainda reguladas pelo Código Administrativo de 1940, e dependiam das decisões casuísticas da administração central. A repartição dos recursos públicos pelos diversos níveis de governo era feita numa base puramente discricionária, nomeadamente através da concessão de subsídios, participações no financiamento de projetos ou na correção de défices.

Em 1979 foi publicada a lei que definiu as bases das relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais, a primeira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro), definindo um conjunto de receitas que caberiam diretamente aos municípios, os impostos locais e ainda estabelecendo um valor mínimo a transferir da administração central para os municípios (transferências de dois tipos). Desta forma, esta lei contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do Poder Local definidos na Constituição de 1976.

O princípio da autonomia financeira assume que as autarquias locais têm património e finanças próprias, cuja gestão compete aos respetivos órgãos. A autonomia financeira das autarquias locais assenta nomeadamente nos seguintes poderes dos seus órgãos, definidos no n.º 2 do art.º 6º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

– RFALEI)<sup>7</sup>: a) elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas; b) gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto; c) exercer os poderes tributários que legalmente lhes sejam atribuídos; d) liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas; e) ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas; e f) aceder ao crédito nas situações previstas na lei.

Além da Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro, foram aprovadas ainda a Lei n.º 98/84, de 29 de março (segunda lei das finanças locais) e a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro (terceira lei das finanças locais). No âmbito deste trabalho, será apenas discutida a evolução do sistema financeiro das autarquias locais a partir da aprovação da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto (quarta lei das finanças locais). Note-se que, com a aprovação desta lei, muitos dos princípios orientadores das anteriores leis foram mantidos; no entanto, no que diz respeito ao sistema de os implementar, quase tudo foi alterado com esta versão.

De acordo com Camões (2006) o valor global das transferências passou a calcular-se em função da média do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) e Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). No entanto, os valores considerados no cálculo passaram a ser os valores cobrados desses impostos e não os valores previstos nos orçamentos anuais, como na lei de 1987. Assim, 33% da média da cobrança desses impostos passaram a ser transferidos para as autarquias locais (art.º 5º). O anterior Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) foi substituído por três fundos distintos e com objetivos diferentes: Fundo Geral Municipal (FGM), Fundo de Coesão Municipal (FCM) e Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) (art.ºs 11º, 13º e 15º). Segundo o mesmo autor, cada um destes fundos cumpre um propósito diferente e tem, por isso, critérios de repartição diferentes. O FGM é o equivalente ao FEF, pois visa assegurar aos municípios as receitas necessárias ao cumprimento das atribuições definidas legalmente, ou seja, visa o financiamento da descentralização de competências. Este fundo é distribuído em duas fases. Em primeiro lugar, é repartido

---

<sup>7</sup> Entretanto, a Lei n.º 73/2013 foi alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto. No entanto, os aspetos referidos no princípio da autonomia, não sofreram alterações.

pelas chamadas três unidades territoriais Continente, Madeira e Açores em função da população residente (50%), do número de municípios (30%) e da área (20%). Em segundo lugar, o montante destinado a cada uma dessas regiões é repartido por cada município acordo com os seguintes critérios: 5% igualmente por todos os municípios; 35% em função da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros; 5% na razão direta da população jovem; 30% em razão da área ponderada pela amplitude altimétrica do concelho; 15% em função do número de freguesias; e 10% em função do IRS cobrado no respetivo concelho (art.º 12º).

Já o FCM tem por objetivo corrigir as assimetrias em benefício dos municípios menos desenvolvidos. Para concretizar este objetivo passaram a ser calculados os Índices de Carência Fiscal (ICF) e o Índice de Desigualdade de Oportunidades (IDO), de acordo com as fórmulas de cálculo definidas no art.º 14º desta lei. Desta forma, enquanto o FGM se destina a contribuir para uma eficiente afetação de recursos, eficiência, o FCM destina-se a promover a redistribuição mais justa de recursos, equidade (Camões, 2006).

Foi criado ainda um fundo a transferir diretamente para as freguesias, através de uma fórmula de cálculo em duas fases, muito semelhante àquela que é utilizada para o FGM. O FFF, apesar de corresponder a uma proporção pequena dos dinheiros públicos (2,5% da média da cobrança de IRS, IRC e IVA) permite às freguesias ter um plano de financiamento e um plano para aplicar estes fundos em despesas. Desta forma, as freguesias não funcionam na dependência das transferências mais ou menos discricionárias de outros níveis de governo. Este fundo permitiu ainda que todas as freguesias fossem tratadas segundo o mesmo critério de repartição e não sujeitas à contingência de pertencer ou não a um município que não transfere fundos, ou seja, um município centralizador (Camões, 2006).

Este sistema de três fundos foi alterado em 2001 pela Lei nº 94/2001, de 20 de agosto (que alterou a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto), com a criação de um terceiro fundo, o Fundo de Base Municipal (FBM), a distribuir igualmente por todos os municípios, ao qual correspondem 4,5% da média aritmética da cobrança de IRS, IRC e IVA, e que visa dotar os municípios de capacidade mínima para o seu financiamento.

Em suma, de acordo com a quarta lei das finanças locais, o sistema de financiamento da administração local, no que respeita à transferência da administração central, é baseado em quatro fundos, sendo que o maior montante era distribuído via FGM – 20,5% da média cobrada dos três impostos- para financiar as atribuições dos municípios, seguido do FCM – 5,5% para corrigir as assimetrias, do FBM – 4,5%, que visava dotar a capacidade de financiamento mínima e, por último, o FFF – 2,5% a ser dividido pelas freguesias. De outro modo, à função de afetação vertical de recursos, ou seja, ao FGM cabe cerca de 62% (20,5/33) do valor global a transferir da administração central para as autarquias. À função de correção de assimetrias ou redistribuição de recursos, ou seja, ao FCM cabe 16,6% (5,5/33) das transferências. Ao FBM cabe cerca de 13,6% (4,5/33) e às freguesias, ou seja, ao FFF cabe 7,5% (2,5/33).

Em termos de endividamento municipal, a lei estipulava a existência de dois limites ao endividamento. Por um lado, os empréstimos a curto prazo não podiam exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos fundos municipais (art.º 24º). Por outro lado, os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não podiam exceder o maior dos limites entre o valor correspondente a três duodécimos dos fundos municipais que cabia ao município, ou 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior (art.º 24º).

Em 2007 o regime das finanças locais passou a ser definido por uma nova disposição legal – a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, a quinta versão da lei das finanças locais. De acordo com Costa (2012), o modelo de repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais foi significativamente alterado com esta lei, obedecendo a três regras diferentes. A primeira das quais traduz-se pelo facto dos municípios passarem a ter direito a uma subvenção geral determinada a partir do FEF cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos IRS, IRC e IVA. Este fundo é repartido 50% como FGM e 50% como FCM, não se modificando o propósito destes fundos. Desta maneira, verificou-se uma diminuição da influência do FEF no montante global das receitas municipais, existindo um reforço das verbas a distribuir através do FCM e do FGM. Os municípios vêm reduzida a sua participação nos impostos do Estado o que se traduz numa diminuição

das receitas através das transferências intergovernamentais. Note-se que o FBM é extinto com esta lei.

Em segundo lugar, os municípios passaram a ter direito ao chamado Fundo Social Municipal (FSM), que se traduzia numa uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social (art.º 24º). A lei previa, assim, um fundo para financiar as despesas que resultassem da transferência de novas competências. No entanto, de acordo com Costa (2012), esta versão da lei das finanças locais não indicava uma fórmula para o seu cálculo, pelo que a sua distribuição era feita todos os anos na Lei do Orçamento de Estado, deixando ao Governo uma total discricionariedade para decidir anualmente o montante a distribuir. A única fórmula fixa que existia nesta lei era a referente ao cálculo do FEF, representando desta forma a única situação onde não era possível a manipulação por parte do Governo Central.

Finalmente, os municípios passaram a ter, ainda, de acordo com esta versão da lei das finanças locais, direito a uma participação variável de 5% sobre o IRS gerado no respetivo concelho (art.º 20º). Esta participação seria composta por uma parcela fixa de 2% e por uma parcela variável que poderia chegar aos 3%, cabendo aos municípios definir qual a percentagem da receita de IRS que pretendessem cobrar (entre 0% e 3%) aos seus munícipes. Existindo diferenças entre a percentagem definida e os 3% de teto máximo desta parcela variável, tal montante seria considerado como uma dedução à coleta dos contribuintes. Esta medida que visava reforçar os poderes tributários dos municípios, representou a maior novidade desta lei e, talvez, a mais polémica. De acordo com Costa (2012), algumas entidades, como a Associação Nacional de Municípios, defendiam que a norma, ao permitir que os municípios abdicassem de uma parte da receita de IRS a favor dos contribuintes, tinha implicações na carga fiscal dos indivíduos, e não estava de acordo com o princípio da capacidade contributiva (dois indivíduos que desempenham funções semelhantes e usufruem do mesmo rendimento, podem ter uma carga fiscal diferente). No entanto, Costa (2012) afirma que este mecanismo constituía um instrumento essencial para a promoção da autonomia financeira local, promovendo a concorrência fiscal



intermunicipal, aumentando a variedade de receitas próprias dos municípios e responsabilizando os eleitos locais pelas suas decisões financeiras.

No tocante ao endividamento dos municípios, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, apresentava como grande novidade a definição dos limites de endividamento em função dos recursos próprios dos municípios e não em função do serviço da dívida ou do investimento dos anos anteriores. Além disso, a lei previa três limites ao endividamento municipal. Um limite global ao endividamento líquido municipal, limite esse que não poderia exceder 125% das receitas do município relativas ao ano anterior provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior (art.º 37º). Dentro deste limite foi definido um limite de endividamento específico para os empréstimos de médio e longo prazo, em que o montante não poderia exceder 100% das mesmas receitas (art.º 39º). A lei estabelecia, ainda, penalizações para a violação destes limites legais. Assim, os municípios que excedessem estes limites tinham obrigação de reduzir em 10% ao ano o montante em excesso. O limite dos empréstimos de curto prazo, também sofreu alterações. Deste modo, o montante não poderia exceder 10% da soma das receitas referidas anteriormente (art.º 39º). Perante esta situação, Costa (2012), conclui que o recurso ao crédito, por parte dos municípios, é claramente restringido. O facto de o limite deixar de ser calculado em função do serviço da dívida faz com que os municípios não tenham tanta liberdade em recorrer ao crédito, uma vez que o endividamento depende da capacidade dos municípios gerar receitas.

Posteriormente, em 2013 houve outra reforma da lei das finanças locais, que aprovou a Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, o novo RFALEI e revogou a Lei n.º 2/2007. Com a aprovação deste novo regime financeiro, atualmente em vigor (embora já alterado com uma nova redação dada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto), em relação à repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, esta continuou a ser feita de maneira semelhante à lei de 2007, obtida através das três formas de participação, anteriormente referenciadas. No entanto, identifica-se uma diferença substancial em relação à percentagem da subvenção geral, determinada a partir do FEF, cujo valor passou a ser igual a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA. Adicionalmente, o município

pode ir buscar uma participação de 7,5% na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás (nova redação do art.º 25º). Desta forma, verificou-se uma vez mais uma diminuição da influência do FEF no montante global das receitas municipais, o que se traduz mais uma vez numa diminuição das receitas através das transferências intergovernamentais.

Em relação ao endividamento, o novo RFALEI (na redação da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto), continuou a estipular três grandes limites ao endividamento municipal. No entanto, é importante referir que o limite da dívida total das operações orçamentais do município, passou a não poder ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano 1,5 vezes a média da receita corrente líquida da receita cobrada nos três exercícios anteriores (art.º 52º, sem alterações). Em relação aos empréstimos de médio e longo prazo, caso estes ultrapassem 10% das despesas de investimento previstas no orçamento, são submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e autorização prévia da assembleia municipal (redação do art.º 51º, nº2, sem alterações). Os empréstimos de médio e longo prazo podem também ser contraídos para substituição de dívida (nova redação do art.º 51, nº 1 e nºs 3 a 8). No que toca a empréstimos de curto prazo, o RFALEI prevê que, visto que estes são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, estes devem ser amortizados até ao fim do exercício económico em que foram contratados (art.º 50º, sem alterações).

O novo RFALEI, cujo objetivo é, de acordo com o Preâmbulo da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentando assim a exigência e a transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a Administração Central e Local, contribuindo assim para o controlo e prevenção de situações de instabilidade financeira procurou, segundo Carvalho et al. (2018), intervir fundamentalmente sobre o controlo e a prevenção do desequilíbrio financeiro.

Dado que a autonomia financeira municipal deve ser exercida no contexto de equilíbrio financeiro global do setor público, os princípios constantes da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto) passaram a estar também plasmados na nova

lei das finanças locais (nova redação do art.º 3º); princípios: da estabilidade orçamental, da solidariedade nacional recíproca, da transparência orçamental, da equidade intergeracional, além dos princípios da legalidade, da tutela inspetiva, da autonomia financeira, da anualidade e plurianualidade, da unidade e universalidade, da não consignação, da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais e do princípio da coordenação entre as finanças locais e as finanças do Estado.

Merece destaque o princípio da transparência, por estar também relacionado com o âmbito do presente trabalho. Neste sentido, a atividade financeira das autarquias está sujeita ao princípio da transparência, que se traduz num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira (art.º 7º, sem alterações). Para além disso, o Governo deve criar uma plataforma eletrónica em sítio na *Internet*, de acesso público e universal, na qual é publicada, de modo simples e facilmente apreensível, informação relevante relativa a cada município, designadamente: a) informação prestada pelos municípios à Direção Geral das Autarquias Locais ao abrigo dos respetivos deveres de reporte; b) dados sobre a respetiva execução orçamental; c) decisões no âmbito dos respetivos poderes tributários (art.º 90º, sem alterações).

Em conclusão, é importante ter em consideração o regime financeiro das autarquias locais, no sentido em que este condiciona a condição financeira dos municípios portugueses. Para além disso, estão também plasmadas nesta Lei nº 73/2013 de 3 de setembro, com a redação da lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, algumas exigências a nível de divulgação de informação financeira, exigindo consequentemente mais transparência.

### 3.2. O Índice de Transparência Municipal

Nesta secção será apresentada uma breve descrição do Índice de Transparência Municipal em Portugal, baseada na informação divulgada pela TIAC no seu *website*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://transparencia.pt/itm/>

O Índice de Transparência Municipal (ITM) permite ao cidadão e ao decisor aferir o grau de transparência do seu município, através da análise da informação disponibilizada nos *websites* oficiais das Câmaras Municipais. Este índice assenta, assim, em critérios universais que permitem quantificar o nível de transparência dos municípios em Portugal, de acordo com a análise da informação divulgada pelos mesmos.

A publicação de um *ranking* com base no ITM tem, assim, por objetivo criar pressão social e incentivar os vários municípios a desenvolverem e melhorarem as suas ferramentas de comunicação e de interação com os cidadãos, de forma a cultivar uma governação mais aberta, mais participativa e mais responsável.

O uso das TIC não melhora só por si a qualidade da democracia, mas contribui para a capacitação dos cidadãos na monitorização e consequente participação na gestão das autarquias locais.

No contexto do ITM entende-se por transparência o ato de providenciar informação relevante, fidedigna, atempada, inteligível e de fácil acesso sobre formato, desempenho e gestão do bem público.

Como referido anteriormente, o ITM é constituído por 76 indicadores agrupados em 7 dimensões (ver Anexo):

- A) Informação sobre a Organização, Composição social e Funcionamento do Município;
- B) Planos e Relatórios;
- C) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos;
- D) Relação com a Sociedade;
- E) Contratação Pública;
- F) Transparência Económico-Financeira;
- G) Transparência na área do Urbanismo.

Os indicadores em cada dimensão foram selecionados com base em: critérios de relevância para a transparência da governação local, presentes em estudos anteriores, em índices de natureza semelhante desenvolvidos noutros países; e na experiência profissional e em avaliações de um conjunto de *stakeholders* e peritos na área do Poder Local.

Para além da relevância, só são considerados indicadores existentes em todos os municípios (critério da universalidade) e cujo processo de implementação seja da responsabilidade dos agentes locais (critério de *ownership*).

Vários indicadores do índice correspondem a informação que, por lei, os municípios estão obrigados a publicar nos seus *websites*. Contudo, é importante realçar que para a definição destes não foi seguido nenhum critério de legalidade, isto quer dizer que o facto de um indicador ser de publicação legalmente exigida não significa que tenha sido escolhido para fazer parte do índice, e vice-versa.

É importante referir que o ITM não mede a acessibilidade da informação, ou seja, o facto de o município disponibilizar no seu *website* determinada informação não significa que esta seja fácil de encontrar. Por esta razão, os investigadores responsáveis pela recolha dos dados nos *websites* a fim de calcularem o ITM anual, colocam-se na posição de utilizador comum, o que significa que, em *websites* onde seja difícil para os cidadãos encontrar a informação, também será difícil para o investigador, que pode, por isso, indicar como não disponível informação que esteja de facto publicada<sup>9</sup>.

O ITM não mede também a inteligibilidade da informação. Este índice mede a prestação da informação, mas não mede a receção dessa informação pelos cidadãos, isto é, este índice preocupa-se em perceber que tipo de informação é disponibilizada pelo município, não explorando a maior ou menor capacidade de os cidadãos acederem e compreenderem a informação prestada.

O ITM também não mede a qualidade da informação. Alguns dos documentos disponibilizados nos *websites*, devido à sua forma de apresentação e maneira como são apresentados, podem ter muito pouca utilidade e qualidade, podendo até apresentar informação que não corresponda à verdade, que não seja fidedigna. Contudo, este índice apenas verifica se a informação apresentada corresponde ou não ao indicador em questão, não validando a qualidade da informação, nem produzindo juízos acerca da regularidade dos processos decisórios que deram origem a essa informação.

---

<sup>9</sup> O direito das autarquias ao contraditório serve precisamente para sinalizar eventuais falhas na recolha provocadas pela dificuldade em aceder à informação através da navegação no *website* enquanto utilizador comum.

Por último, o ITM não mede a corrupção. Este índice não deve ser interpretado como medida de maior ou menor disposição do município à corrupção ou má gestão. O índice mede transparência proactiva do município, isto é, através da informação que, por sua iniciativa própria, este publica no seu *website* oficial; contudo, não deve ser-lhe atribuído um significado para o qual não foi concebido. Por um lado, um município que não disponibilize informação aos seus cidadãos, pode gerar um clima de desconfiança e incerteza acerca da forma como é gerido; por outro lado, o facto de um município prestar informação sobre a sua composição, funcionamento e gestão, não representa condição única e necessária para afastar qualquer suspeita de corrupção ou má gestão.

Da lista dos indicadores agrupados nas 7 dimensões, existem alguns que são considerados “determinantes”, ou seja, com maior importância que outros. Nesse sentido, e tendo em conta que todos os indicadores são considerados “importantes”, pois de outra forma não faziam parte do ITM, foram seleccionados os mais importantes, apresentados na Tabela1<sup>10</sup>.

*Tabela 1 – Indicadores do ITM Considerados "Determinantes"*

DIMENSÃO A	DIMENSÃO B	DIMENSÃO C	DIMENSÃO D	DIMENSÃO E	DIMENSÃO F	DIMENSÃO G
A.1.5	B.4	C.3	D.4	E.1.1	F.1.1	G.2.1
A.1.7	B.7	C.5	D.7	E.2.2	F.3.1	G.3.1
A.2.2	B.13			E.3.3	F.4.1	G.3.3
A.2.5						
A.3.4						

Fonte: *Transparência e Integridade, Associação Cívica* in <https://transparencia.pt/itm/>.

Para pontuar o desempenho de cada município em cada dimensão usa-se uma escala, na qual se pode verificar que, para diferentes níveis de pontuação, está associado um resultado e um nível, conforme apresentado na Tabela 2. O *score* final apresenta o nível geral de transparência obtido por cada município.

<sup>10</sup> A lista e descrição dos indicadores é apresentada no Anexo I.

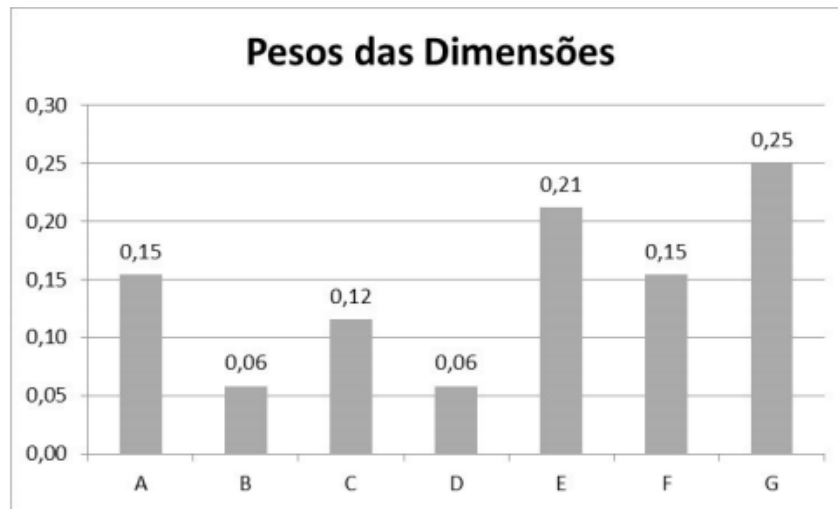
Tabela 2 – Medição do Desempenho no ITM

RESULTADO	NÍVEL	DESEMPENHO	SCORE
Bom	Nível I	Toda a informação é disponibilizada.	100
	Nível II	Toda a informação "determinante" e mais de 50% da "importante".	93
	Nível III	Toda a informação "determinante" e entre 25% a 50% da informação "importante".	86
	Nível VI	Toda a informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	79
	Nível V	Mais de 50% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	71
	Nível VI	Mais de 50% da informação "determinante" e entre 25% a 50% da "importante".	64
Aceitável	Nível VII	Mais de 50% da informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	57
	Nível VIII	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	50
	Nível IX	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e 25% a 50% da informação "importante".	43
	Nível X	Entre 25% a 50% da informação "determinante" e menos de 25% da informação "importante".	36
Insuficiente	Nível XI	Menos de 25% da informação "determinante" e mais de 50% da informação "importante".	29
	Nível XII	Menos de 25% da informação "determinante" e 25% a 50% da informação "importante".	21
	Nível XIII	Menos de 25% da informação "determinante" e 10% a 25% da informação "importante".	14
	Nível XIV	Menos de 25% da informação "determinante", e menos de 10% da informação "importante".	7
	Nível XV	Nenhuma informação é disponibilizada.	0

Fonte: *Transparência e Integridade, Associação Cívica* in <https://transparencia.pt/itm/>.

Tentando exprimir o facto de que nem toda a informação disponibilizada tem a mesma importância, o ITM não valoriza todas as dimensões de forma igual. Deste modo, são adotados pesos, designados por “coeficientes de ponderação”, diferentes para cada dimensão, incorporando assim o conceito de importância relativa. Os pesos atribuídos a cada dimensão variam desde 0,06 até 0,25, de acordo com o apresentado na Figura 1, estando relacionados também com os indicadores considerados “determinantes” ou apenas “importantes”.

Figura 1 – Coeficientes de Ponderação



Fonte: *Transparência e Integridade, Associação Cívica* in <https://transparencia.pt/itm/>.

No que diz respeito à forma como são recolhidos os dados, também como já foi referido anteriormente, anualmente os investigadores do ITM percorrem cada um dos *websites* dos 308 municípios portugueses, procurando encontrar cada um dos 76 indicadores. Para cada indicador é registado um resultado binário, 1 se a informação constar no *website*, 0 em caso contrário. É com base neste processo que é calculada a pontuação obtida em cada uma das 7 dimensões deste índice.

Assim, uma vez que a recolha dos dados é executada sobre a perspetiva do utilizador comum (cidadão com acesso à *internet*, com conhecimento básico acerca das TIC, mas sem qualquer conhecimento especializado acerca de ferramentas informáticas), a informação disponibilizada deve ser localizável por via da navegação no *website* do município em causa, sem qualquer contacto extraordinário a outros serviços ou canais de comunicação e sem a assistência de serviços ou funcionários municipais.

Uma vez finalizado o processo de recolha de dados, a pontuação atribuída a cada município é dada a conhecer à Câmara Municipal em questão, através do endereço de correio eletrónico presente no *website*, e também em alguns casos, tal comunicação é feita para o endereço eletrónico do presidente da Câmara ou do seu gabinete, quando este se encontra disponível no *website*. Posteriormente, os municípios são convidados, dentro de determinado prazo previamente estipulado, a enviar propostas de correção à equipa de investigação do ITM, chamando-se a este



processo o “prazo do contraditório”. Como seria de esperar, todas as propostas de correção para serem validadas devem ter a forma de uma hiperligação, isto é, a informação pode estar noutra *website* que seja exterior ao *website* da autarquia em questão; no entanto, a informação só será considerada válida se, a partir do *website* municipal, existir uma hiperligação que permita posterior acesso à informação desejada.

Findo o prazo do contraditório, a equipa de investigadores do ITM analisa as propostas de correção, passando, em seguida, à validação ou não do indicador alvo de contestação. O passo seguinte passa por calcular a pontuação ou o *score* final do *ranking* do ITM para cada um dos 308 municípios. Previamente à publicação do *ranking*, cada autarquia é informada acerca da data de publicação do ITM, do seu *score* e da sua posição no *ranking*.

Em resumo, note-se que o ITM permite apreciar o nível mínimo de transparência ativa de cada município. Tal significa que este índice mede o tipo e volume de informação disponibilizada, de forma ativa, pelos municípios nos seus *websites*. Assim, deve interpretar-se este índice como a aferição do patamar mínimo de transparência, através da disponibilização proactiva de informação. Neste sentido, torna-se imperativo que este índice seja avaliado em conjunto com outros indicadores de gestão governamental de maneira a fomentar a qualidade dos serviços municipais e da democracia local.

Conclui-se que o ITM é um indicador de medição de transparência, desenvolvido por um grupo de especialistas independentes e publicado por uma determinada entidade, ou seja a TIAC e que se insere na linha dos indicadores usados por outros autores. Desta forma, o ITM será usado na presente dissertação como instrumento de medição de transparência dos municípios portugueses.

### 3.3. Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses: Indicadores Económico-Financeiros e Orçamentais

O Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses apresenta anualmente uma análise económica e financeira das contas dos 308 municípios relativas ao exercício económico do ano em questão, incluindo uma análise detalhada do setor empresarial

local e quadros ilustrativos dos Ativos, Passivos e Capital Próprio de 135 grupos autárquicos. Em 2018, concretizou-se o décimo quinto Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, completando o período de 2003 a 2018, envolvendo três mandatos de órgãos eleitos.

Esta publicação resulta de um trabalho em equipa que envolve atualmente dois centros de investigação onde estão integrados os autores: o Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade (CICF) do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA) e o Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da Universidade do Minho.

Os dados são obtidos através da consulta dos *websites* das entidades, onde, nos termos da lei, devem ser disponibilizados os documentos de prestação de contas disponibilizados ao Tribunal de Contas, que colabora também há vários anos na elaboração do Anuário Financeiro, facilitando a consulta aos documentos de prestação de contas enviados diretamente àquela entidade de supervisão pelos municípios e serviços municipalizados.

Para o efeito da presente dissertação, foi analisado mais detalhadamente o capítulo 5 do Anuário Financeiro onde, nas diversas edições, tem sido apresentado um *ranking* global que posiciona os municípios em função de variáveis e de rácios financeiros e orçamentais que os autores entenderam mais apropriados para caracterizar a gestão financeira das entidades. Com a comparação dos rácios e das variáveis, pretende-se hierarquizar os municípios atendendo à valoração global da sua gestão económico-financeira e orçamental, refletida nos documentos de prestação de contas.

Com base nos valores obtidos para os indicadores selecionados, ordenam-se, para cada indicador, os 308 municípios de acordo com a melhor prestação em relação à variável em análise, que nuns casos será o maior rácio ou valor, noutros casos é o menor, atribuindo-se ao primeiro de cada lista a pontuação máxima de 200 pontos e reduzindo-se um ponto para cada município seguinte na ordem decrescente do posicionamento dos mesmos. Adicionalmente, com este critério de pontuação apenas são escalonados os 200 municípios melhor posicionados em cada indicador,

desprezando-se a pontuação dos últimos 108 municípios de cada listagem considerada (Carvalho et al, 2018).

Anote-se que, no caso do indicador VI relativo ao Prazo Médio de Pagamentos (PMP), para os anos de 2013, 2014 e 2015, aos municípios que apresentassem um menor PMP, seria atribuída uma pontuação máxima de 200 pontos. No entanto, a partir de 2016, começou a atribuir-se uma pontuação de 100 pontos aos municípios com PMP inferior a 30 dias, 50 pontos aos municípios com PMP superior ou igual a 30 dias e inferior a 60 dias, e 0 pontos aos restantes cujo PMP é superior ou igual a 60 dias. Esta alteração foi feita porque existiam municípios que apresentavam como PMP 0 dias, 1 dia ou 2 dias, prazos estes demasiado pequenos e que traduziam a frágil fiabilidade detetada na contagem destes prazos.

Seguidamente serão apresentados alguns indicadores económico-financeiros e alguns indicadores de cariz orçamental, que foram seleccionados por Carvalho et al. (2018), no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2017, para o *Ranking* Global dos municípios<sup>11</sup>. Estes indicadores vão ser usados como variáveis independentes no estudo empírico desta dissertação, sendo assim considerados representativos da condição económico-financeira e orçamental dos municípios.

#### I. Índice de Liquidez

Este indicador relaciona as dívidas a receber de curto-prazo e os valores monetários disponíveis, com as dívidas a pagar de curto prazo. Permite, portanto, verificar se um município terá ou não dificuldades em pagar os seus compromissos de curto prazo, assim como determinar o correspondente grau de cobertura financeira das dívidas relacionadas com esses compromissos.

$$\frac{\text{Dívidas a receber de curto prazo + disponibilidades}}{\text{Dívidas a pagar de curto prazo}} \quad (1)$$

---

<sup>11</sup> Note-se que a linguagem/ termos utilizados na descrição dos indicadores ainda está de acordo com o POCAL e não de acordo com o SNC-AP, dado que este só entra em vigor na Administração Local em 2020.

## II. Resultado Operacional deduzido de Amortizações e Provisões, sobre os Proveitos Operacionais

Apesar de se entender, pelos fundamentos da gestão e contabilidade públicas, que um município não tem por objetivo o lucro, o resultado económico não deixa de ser merecedor de respetiva avaliação. Assim, este indicador mede os resultados económicos, especialmente os resultados operacionais (resultados antes dos resultados extraordinários e financeiros). Reforça este entendimento o facto de se verificar que, nos últimos anos, tem diminuído o número de municípios com resultados operacionais negativos, muito provavelmente fruto de uma gestão mais adequada e equilibrada da afetação dos seus proveitos.

$$\frac{\text{Proveitos operacionais - (custos operacionais - amortizações - provisões)}}{\text{Proveitos operacionais}} \quad (2)$$

## III. Peso do Passivo Exigível no Ativo

Este indicador mede o nível de comprometimento exercido pela dívida total sobre o ativo, ou seja, constitui um rácio de endividamento.

Para o cálculo deste indicador, o valor de bens do domínio público foi deduzido ao ativo, uma vez que estes não podem ser alienados sem a necessária desafetação.

$$\frac{\text{Dívidas a pagar (passivo exigível)}}{\text{Ativo total - Bens de Domínio Público}} \quad (3)$$

## IV. Passivo por Habitante

Este indicador permite a determinação do valor do passivo exigível por habitante, ou seja, da dívida global (inclui as dívidas a terceiros totais, de curto prazo e de médio e longo prazos, mas não inclui provisões para riscos e encargos, proveitos

diferidos e acréscimos de custos), indexando o total do passivo à dimensão do município em termos de população residente, considerando os dados dos Censos de 2011.

$$\frac{\text{Dívidas totais (passivo exigível)}}{\text{Nº de habitantes}} \quad (4)$$

#### V. Taxa de Cobertura Financeira da Despesa Realizada no Exercício

Um município não deve comprometer despesa, a pagar no exercício, por um valor superior ao que espera liquidar ao nível da receita. Embora a regra estabelecida pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º8/2012 de 21 de fevereiro) exija que os compromissos sejam indexados à receita cobrada, é possível excepcionar esta condição considerando ainda a receita certa a cobrar. A receita certa a cobrar é aquela que se sustenta em liquidações efetuadas com base em direitos adquiridos, que permitirão ao município receber a quantia liquidada. Este é o principal argumento que leva a incluir no denominador deste indicador, as receitas liquidadas, pois este item é de grande importância para analisar a eficiência financeira da entidade. Assim, este indicador determina a capacidade do município responder aos seus compromissos, podendo também apresentar sinais de rutura financeira, se se mantiver em anos consecutivos um coeficiente maior que 1.

Como receita liquidada considera-se o total de receita liquidada subtraída das liquidações anuladas e acrescida do montante de saldo de gerência anterior, contabilizado em previsões orçamentais corrigidas ainda que não incluído na receita liquidada.

$$\frac{\text{Despesas comprometidas para o exercício}}{\text{Receitas liquidadas}} \quad (5)$$

## VI. Prazo Médio de Pagamentos

O Prazo Médio de Pagamentos (PMP) deve ser também considerado na medição da eficiência financeira dos municípios, tendo como limite, a partir da regulamentação, nomeadamente a apresentada na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, os 90 dias.<sup>12</sup>

## VII. Grau de Execução do Saldo Efetivo

Este indicador representa um rácio que relaciona o saldo efetivo com as receitas efetivas. Entende-se por saldo efetivo a diferença entre as receitas efetivas (receitas deduzidas dos ativos financeiros e dos passivos financeiros recebidos no ano económico em causa) e as despesas efetivas (despesas totais deduzidas dos ativos financeiros pagos e das amortizações de empréstimos).

Numa boa gestão, nomeadamente para assegurar que não existem problemas de tesouraria, as receitas efetivas deveriam ser superiores ou pelo menos iguais às despesas efetivas.

$$\frac{\text{Receitas efetivas liquidadas} - \text{Despesas efetivas comprometidas}}{\text{Receitas efetivas liquidadas}} \quad (6)$$

## VIII. Índice de Dívida Total<sup>13</sup>

De acordo com o RFALEI (Lei nº73/2013, de 3 de setembro), no seu art.º 52º, a dívida total de operações orçamentais do município não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente liquidada cobrada

<sup>12</sup> Note-se que, para calcular este indicador (PMP), Carvalho et al. (2018) usaram a fórmula prevista pela Direção Geral das Autarquias Locais.

<sup>13</sup> Foi introduzido por Carvalho et al. (2014), no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013 este novo indicador, por força da aplicação do novo RFALEI (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) que veio revogar a anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro). No entanto, o novo regime financeiro só entrou em vigor em janeiro de 2014. Por essa razão, até 2013 foi usado o indicador «índice de endividamento líquido», dado pelo rácio entre o endividamento líquido e as receitas cobradas de n-1 (impostos e transferências de Estado). A partir de 2014, inclusive, já se usou o indicador aqui apresentado.

nos três exercícios anteriores, considerando-se como dívida total de operações orçamentais, quaisquer formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como as restantes dívidas a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

Assim, neste indicador atende-se aos limites da lei. Por outro lado, considera-se o total de dívidas a pagar como o passivo exigível, ou seja, não se inclui neste indicador os montantes de provisões para riscos e encargos, de proveitos diferidos, e de acréscimos de custos, que se incluem no passivo total. Adicionalmente, atende-se a que este valor deve ser corrigido das operações de tesouraria (fluxos monetários que entidade tem, que não respeitam à execução do orçamento). O saldo de operações de tesouraria é o valor que consta no mapa de fluxos de caixa do município, e resulta da diferença entre os recebimentos que a entidade faz que não são sua receita orçamental, e os pagamentos da mesma natureza.

$$\frac{\text{Dívida total (passivo exigível - operações de tesouraria)}}{\text{Média das receitas correntes líquida dos três anos anteriores}} \quad (7)$$

#### IX. Grau de Execução da Despesa relativamente aos Compromissos Assumidos

Uma boa gestão financeira deve também refletir o pagamento, dentro do ano económico, das despesas comprometidas e executadas física e financeiramente. Seria, assim, desejável, que a razão entre o total de despesas pagas e os compromissos assumidos fosse próximo de 100%.

$$\frac{\text{Despesas pagas}}{\text{Despesas comprometidas}} \quad (8)$$

#### X. Impostos Diretos por habitante

Uma vez que os impostos diretos representam a receita autárquica mais relevante proveniente diretamente dos rendimentos dos contribuintes residentes em determinado município, este indicador mede o nível de contribuição média de

impostos, por habitante. Embora não seja um indicador que isoladamente possa traduzir o grau de desenvolvimento do município, é, sem dúvida, um indicador que pode ajudar a avaliar o nível de autonomia financeira de um município e, assim, aferir a sua capacidade para investir em atividades que se reflitam, de modo favorável, em outros indicadores que medem a qualidade de vida da população.

$$\frac{\text{IMI + IMT + IUC + Derrama}}{\text{Nº de habitantes}} \quad (9)$$

Assim, pode concluir-se nesta secção que os indicadores do Anuário são indicadores desenvolvidos por académicos especialistas, para a realidade portuguesa, mas que se aproximam dos que são apresentados na literatura, discutidos na secção 2.2.2. e na secção 2.2.3. Assim, podem ser equiparados a um modelo validado de avaliação da condição financeira e orçamental das entidades. Por essa razão serão estes os indicadores que irão ser usados na parte empírica da dissertação, para avaliar a condição económico-financeira e orçamental dos 308 municípios portugueses analisados.



## 4. Metodologia

Neste capítulo será feita uma breve introdução da perspetiva da investigação que pela qual se guia a presente dissertação. Posteriormente, ainda nesta secção serão identificadas as hipóteses a serem testadas, as variáveis definidas e é apresentado o modelo a ser seguido.

### 4.1. Perspetiva da Investigação

Existe uma grande diversidade de metodologias de investigação que atualmente são usadas na área da contabilidade. Nesse sentido, torna-se imperativo definir a metodologia adequada para este estudo, de acordo com as características da investigação em desenvolvimento.

De acordo com Kumar (2014), os tipos de investigação podem ser vistos através de três diferentes perspetivas, podendo assim ser classificados em função: da aplicação das conclusões da investigação, dos objetivos da investigação, e do tipo de informação usado para conduzir o estudo em si.

Usando a classificação de Kumar (2014), entende-se que, sob o ponto de vista da aplicação, esta dissertação é uma investigação aplicada. Note-se que grande parte das investigações em ciências sociais é do tipo aplicada. Este tipo de investigação socorre-se de técnicas, procedimentos e métodos existentes para recolher informação acerca de vários aspetos de uma situação, problema ou fenómeno, com vista a contribuir para uma solução prática (por exemplo, melhor compreensão de um fenómeno de natureza prática, formulação de políticas...). Neste caso, para o desenvolvimento da parte empírica da presente dissertação, também serão usados dados secundários, isto é, provenientes de bases de dados já construídas (ITM e Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses) com vista a tentar também compreender melhor se o desempenho económico-financeiro e orçamental dos municípios portugueses determina a transparência.

Já no tocante aos objetivos, de acordo com Kumar (2014) podem existir quatro tipos de classificações: investigação descritiva, investigação baseada em correlações, investigação explanatória e investigação exploratória. A presente dissertação assume-se como uma investigação baseada em correlações, uma vez que

pretende estabelecer uma relação (de causalidade) entre dois ou mais aspetos de um fenómeno. Desta forma a presente dissertação pretende demonstrar que o desempenho económico-financeiro e orçamental é a causa de maior ou menor transparência nos municípios em Portugal.

Quanto ao tipo de informação, e atendendo à classificação proposta por Kumar (2014), esta dissertação é claramente quantitativa. Uma investigação é predominantemente quantitativa se existe o objetivo de verificar a variação numa situação, num fenómeno, num problema ou num evento. Também é considerada quantitativa se os dados são recolhidos tendo por base variáveis quantitativas e se, com a análise dos dados recolhidos se pretende mostrar a magnitude da variação em estudo.

Metodologias quantitativas estão associadas a investigações dedutivas, em que se parte da teoria para a observação, usando um modelo teórico para estabelecer hipóteses, posteriormente testando essas hipóteses e generalizando os resultados. Este é o contexto desta investigação.

Kumar (2014) ainda faz a distinção entre metodologia e métodos. De acordo com este autor, os métodos são técnicas ou ferramentas usadas no processo de investigação, designadamente na recolha e análise dos dados. Por exemplo, as ferramentas estatísticas são normalmente métodos e não metodologia. Note-se que, no que diz respeito aos métodos de recolha, em investigações quantitativas predominam os questionários e as bases de dados secundários, estas últimas usadas no caso da presente dissertação (base de dados do ITM e base de dados do Anuário Financeiro dos Municípios). Quanto aos métodos de análise, em investigações quantitativas Kumar (2014) afirma que predominam ferramentas estatísticas e matemáticas. Consequentemente, esta investigação usará também estes métodos, designadamente análise de regressão com dados em painel (5 anos), como se descreverá a seguir.

Visando estudar o efeito que as diversas variáveis independentes têm sobre a variável dependente, a estimação dos dados é efetuada de acordo com os modelos de dados em painel.

Segundo Baltagi (2005), a utilização de dados em painel apresenta os seguintes benefícios:

- Controlo da heterogeneidade individual, ou seja, a heterogeneidade dos municípios é tida em consideração;
- Fornecem mais informação, mais variabilidade, menos colinearidade entre as variáveis, mais graus de liberdade e mais eficiência dos estimadores dos coeficientes do modelo;
- São mais adequados para o estudo de ajustamentos dinâmicos;
- São melhores para identificar e medir efeitos que simplesmente não são detetáveis numa análise *cross-section* ou *time-series*, pois combinam informação temporal (ao longo do tempo) com a informação entre indivíduos (unidades económicas diferentes), permitindo introduzir ajustamentos dinâmicos;
- Permitem construir e testar modelos comportamentais mais complicados do que os de *cross-section* e *time-series*;
- Dados em micro painel podem medir melhor determinadas variáveis do que os medidos a um nível macro;
- Dados em macro painel, por outro lado, têm uma série de tempo mais longa e, ao contrário das distribuições diferentes do padrão típico (*nonstandard*) em análises *time-series*, os dados em painel têm distribuições assintóticas *standard*.

## 4.2. Variáveis, Hipóteses e Modelo

Nesta secção são definidas as variáveis a serem usadas no modelo, e as hipóteses assumidas para o relacionamento com a variável dependente. A terminar será especificado o modelo final.

### Variável dependente

Dado o objetivo de identificar quais os indicadores de desempenho económico-financeiro e orçamental que são determinantes da transparência municipal em Portugal e analisar de que forma esses indicadores afetam a transparência, considerou-se como variável dependente o ITM, para os anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, para o universo dos 308 municípios. Como explicado anteriormente, o ITM mede o grau de transparência das Câmaras Municipais com recurso à verificação da disponibilização da informação *online*, constituindo assim o único indicador disponível em Portugal para analisar a transparência a nível do Poder Local.

### Variáveis independentes e de controlo

Quando aos possíveis determinantes do nível de transparência municipal em Portugal, foram considerados dois tipos de fatores explicativos: fatores relativos ao desempenho económico-financeiro e fatores relativos ao desempenho orçamental, na mesma linha do apresentado na literatura (veja-se secções 2.2.2. e 2.2.3.).

A escolha das variáveis independentes teve por base, essencialmente, os indicadores do *ranking* global do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, apresentados na secção 3.3. Sublinhe-se, como já referido, que muitos indicadores usados pelo Anuário apresentam também sustentação teórica, isto é foram também usados por inúmeros autores em estudos empíricos anteriores.

A Tabela 3 resume as variáveis independentes utilizadas e a fonte de dados para o seu cálculo, apresentando também autores que se socorreram de variáveis semelhantes como representativas da condição económico-financeira e orçamental dos municípios.

Tabela 3 – Variáveis independentes

Fatores	Variável	Estudos	Fórmula de Cálculo	Fonte
Variáveis de Desempenho Económico- Financeiro	<b>LIQ</b> – Índice de Liquidez (reduzida)	Wang et al. (2007) Zafra-Gómez et al. (2009) Solh et al. (2009)	Dívidas a receber de curto prazo + disponibilidades / Dívidas a pagar de curto prazo	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	<b>ROPO</b> – Resultado operacional deduzido de Amortizações e Provisões, sobre os Proveitos Operacionais	Solh et al. (2009)	Proveitos operacionais- (custos operacionais- amortizações – provisões) / Proveitos operacionais	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	<b>PASSAT</b> – Peso Passivo Exigível no Ativo	Solh et al. (2009) Turley et al.(2015)	Dívidas a pagar (passivo exigível) / (Ativo total-Bens de domínio Público)	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	<b>PASSPOP</b> – Passivo por Habitante	Solh et al. (2009) Brusca et al. (2015)	Dívidas totais (passivo exigível) / nº de habitantes	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	<b>PMP</b> – Prazo Médio de Pagamentos		(Dívidas a fornecedores/Compras +Fornecimento de serviços externos) *365	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
Variáveis de Desempenho Orçamental	<b>TCFD</b> – Taxa de Cobertura Financeira da Despesa Realizada no Exercício	Solh et al. (2009)	Despesas comprometidas para o exercício/ Receitas liquidadas	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	<b>GESE</b> – Grau de Execução do Saldo Efetivo		(Receitas efetivas liquidadas- Despesas efetivas comprometidas) / Receitas efetivas liquidadas	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	<b>IDT</b> – Índice da Dívida Total		Dívida total (passivo exigível- operações de tesouraria) / Média das receitas correntes líquida dos três anos anteriores	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	<b>GEDCA</b> – Grau de execução da despesa relativamente aos compromissos assumidos	Solh et al. (2009) Turley et al. (2015) Brusca et al. (2015)	Despesas Pagas / Despesas comprometidas	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	<b>IDPOP</b> – Impostos Diretos por Habitante	Wang et al. (2007)	(IMI + IMT + IUC + Derrama) / Nº de habitantes	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses

Foram igualmente utilizadas algumas variáveis de controlo, com o objetivo de perceber se estas influenciam ou modificam a relação entre as variáveis independentes e a variável dependente. Tal como as variáveis independentes também estas apresentam sustentação teórica (veja-se secção 2.1.3.), conforme se

apresenta na Tabela 4. Foram escolhidas variáveis relacionadas com fatores políticos, de dimensão e rendimento, pois estas foram consideradas determinantes da transparência municipal em estudos empíricos anteriores.

*Tabela 4 – Variáveis de Controlo*

<b>Fatores</b>	<b>Variável</b>	<b>Estudos</b>	<b>Observações</b>	<b>Fonte</b>
<b>Político</b>	<b>AnoEleit</b> – Ano Eleitoral	Alt et al. (2006) Guillámon et al. (2011) Albalate Del Sol (2013) Caamaño-Alegre et al. (2013) Rodríguez et al. (2013) Batalha (2014) Araujo e Tejedo-Romero (2016) Ribeiro et al. (2017) Tejedo-Romero e Araujo (2018)	Variável binária que assume o valor 1 quando nesse ano houve eleições e valor 0, caso contrário.	Comissão Nacional de Eleições
<b>Dimensão</b>	<b>POPRESID</b> - População Residente Média Anual	Guillámon et al. (2011) Albalate Del Sol (2013) Batalha (2014) Ribeiro et al. (2017)	Estimativa anual da população média residente em cada município considerado.	Instituto Nacional de Estatística
<b>Rendimento</b>	<b>INDICE_VAB</b> - Índice Valor Acrescentado Bruto	Caamaño-Alegre et al. (2013) Batalha (2014) Ribeiro et al. (2017) Tejedo-Romero e Araujo (2018)	Rácio entre o valor acrescentado bruto <i>per capita</i> para cada município em cada ano e o valor acrescentado bruto <i>per capita</i> para Portugal, para cada ano (percentualizado).	Instituto Nacional de Estatística

Seguidamente serão apresentadas as hipóteses definidas, considerando que foi definida uma hipótese por cada variável explicativa.

## Hipóteses

### ***Fatores de desempenho económico-financeiro***

A relevância atribuída a questões relacionadas com fatores de desempenho económico-financeiro enquanto impulsionadores de maior nível de transparência é um aspeto que está presente em muitos estudos empíricos anteriores, como se viu no capítulo 2. Subsequentemente, para estes fatores, assumiram-se as seguintes hipóteses.

#### **H1 – O nível de transparência aumenta com o índice de liquidez.**

Vai assumir-se um sinal positivo entre o nível de transparência e o índice de liquidez. De acordo com a dimensão F) do ITM, designada Transparência Económico-Financeira, devem ser divulgados nos *websites* dos vários municípios documentos de prestação de contas, como por exemplo o Balanço (ver Anexo). No Balanço (item 2.1) está contida informação detalhada acerca dos passivos e dos ativos do município em questão, incluindo os que contribuem para a análise da liquidez. Assim, presume-se que quanto maior for a liquidez, que na sua essência constitui um rácio entre ativo corrente e passivo corrente, maior será a predisposição do município para divulgar mais informação, também porque a maior liquidez mostra capacidade de cumprir com compromissos financeiros correntes.

### **H2 – O nível de transparência aumenta com o resultado operacional deduzido de amortizações e provisões sobre os proveitos operacionais.**

Esta hipótese foi definida tendo por base o estudo de Rodríguez et al. (2013), que defende que no tocante ao nível de riqueza municipal, o nível de rendimento de uma jurisdição impacta positivamente na divulgação de informação económico-financeira. Municípios mais ricos proporcionam maior possibilidade de cobrar impostos, logo será expectável terem maior resultado operacional. Por outro lado, ao pagarem mais impostos, os cidadãos podem exigir mais divulgação de informação sobre o uso desses impostos na atividade municipal.

Acrescente-se ainda que outro dos documentos da prestação de contas a ser divulgado nos *websites* dos municípios portugueses, de acordo com a dimensão F) Transparência Económico-Financeira do ITM, é a Demonstração dos Resultados (item 2.2). Assim, municípios em que este indicador (resultado operacional deduzido de amortizações e provisões sobre os proveitos operacionais) seja bom, provavelmente irão também ser mais transparentes, pois vão desejar demonstrar o bom desempenho, na aplicação dos recursos utilizados.

### **H3 – O nível de transparência aumenta com o peso do passivo exigível no ativo.**

Esta hipótese está associada ao nível de endividamento municipal. Os resultados dos vários estudos empíricos analisados anteriormente (veja-se secção 2.1.3.), que têm tentado identificar o impacto do endividamento no nível de

transparência municipal, não têm sido consensuais. Por exemplo, Alt et al. (2006) evidenciam o impacto desfavorável do endividamento, no nível de transparência. No entanto, de acordo com estudos empíricos que analisaram em específico, o contexto dos municípios portugueses, verifica-se exatamente o contrário. Batalha (2014) defende que municípios cujo *stock* da dívida aumenta são mais transparentes quando comparados com municípios em que este diminui ou se mantém. Posteriormente, Ribeiro et al. (2017) também corroboraram a hipótese defendida por Batalha (2014), afirmando que uma maior dívida líquida leva as autoridades locais a serem mais transparentes. Neste sentido, vai assumir-se que municípios mais endividados divulgam mais informação, pois é expectável que as autoridades locais que se encontrem mais endividadas desejem informar devidamente os cidadãos, no sentido de tranquilizá-los face a eventuais situações complicadas de endividamento, que podem colocar em causa certos serviços municipais.

#### **H4 – O nível de transparência aumenta com o passivo por habitante.**

Esta hipótese pretende testar o impacto do passivo por habitante ou da *divida per capita* na determinação da transparência. Apesar de, de acordo com estudos anteriores (e.g., Albalade del Sol, 2013; Guillamón et al., 2011), a *dívida per capita* não apresentar relevância estatística, isto é, não parecer ser importante na determinação da transparência, neste estudo entende-se definir um sinal positivo entre o nível de transparência e o passivo por habitante, pois entende-se que o passivo por habitante está também relacionado com o endividamento municipal, testado em H3. Desta forma, e de acordo com a justificação apresentada na definição daquela hipótese, que se alicerçou nas conclusões obtidas por estudos empíricos realizados no contexto português, vai considerar-se que quanto maior for o passivo por habitante, maior será a preocupação do município em mostrar o encargo de cada cidadão, ou seja, mostrar a dívida que cada cidadão suporta, divulgando assim mais informação.

#### **H5 – O nível de transparência diminui com o aumento do prazo médio de pagamentos (PMP).**

Como visto anteriormente, o PMP constitui um indicador muitas vezes considerado na medição da eficiência financeira dos municípios. A Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, na sua redação



atual Lei n.º 22/2015, de 17 de março, define como limite 90 dias. Neste sentido, entende-se que quanto maior for este prazo, menor será a eficiência financeira do município e conseqüentemente maior será a tendência na ocultação de determinada informação, isto é, pode haver tendência para ocultar determinados itens do ITM, por exemplo o item 4.1, da dimensão F) onde está explícito que deve constar do *website*, o mapa anual de pagamentos em atraso, ou a declaração em como o município não tem pagamentos em atraso.

### ***Fatores de desempenho orçamental***

**H6 – O nível de transparência diminui com o aumento da taxa de cobertura financeira da despesa realizada no exercício.**

Esta hipótese tem por base a argumentação de Caamaño-Alegre et al. (2013), que afirma que maior peso das despesas públicas municipais sobre o PIB induz uma redução na transparência global ao nível do poder local. Assim, assume-se que quanto maior for o peso da despesa na receita (significando isto que a receita não chega para cobrir a despesa na ótica dos compromissos), menor será o incentivo de divulgar informação, sobretudo financeira sobre relacionamento entre montantes de receitas e despesas; logo, menor será o nível de transparência municipal.

**H7 – O nível de transparência aumenta com o grau de execução do saldo efetivo.**

O saldo efetivo constitui uma medida de tesouraria, mostrando que o município executou bem o orçamento e que apresenta folga de tesouraria.

A definição desta hipótese teve por base o argumento defendido por Batalha (2014), relativamente a indicadores de cariz orçamental. Batalha (2014) defende que quanto maior for o grau de execução do saldo global ou saldo efetivo (que corresponde à diferença entre receitas efetivas e despesas efetivas), indicando a capacidade ou necessidade líquida de financiamento, maior é o nível de transparência do município, pois existe um forte incentivo à disponibilização de informação por parte dos políticos aumentando a transparência orçamental, quando esta evidencie bons resultados orçamentais.

**H8 – O nível de transparência aumenta com o índice da dívida total.**

Esta hipótese encontra-se em linha com a hipótese H3 relacionada com o endividamento municipal, embora com base nesta hipótese seja avaliado o impacto da dívida total, no nível de transparência municipal, numa ótica orçamental (relacionada com as receitas correntes cobradas, que ajudarão no reembolso da dívida) e não numa ótica financeira (peso no ativo). Por esta razão, assume-se também um sinal positivo entre o nível de transparência e o índice da dívida total, pois como referido anteriormente, assume-se que aumenta a divulgação de informação em municípios mais endividados, sendo expectável essa situação acontecer pois esses municípios desejam informar e tranquilizar os cidadãos, no sentido de mostrar como a dívida está a ser gerida.

**H9 – O nível de transparência aumenta com o grau de execução da despesa relativamente aos compromissos assumidos.**

Vai assumir-se um sinal positivo entre o nível de transparência municipal e o grau de execução da despesa relativamente aos compromissos assumidos. De acordo com o item 3.1 do ITM designado Mapas de Execução Orçamental (Despesa e Receita), para que este seja considerado válido, devem ser divulgados os mapas de controlo orçamental da despesa e receita, nos *websites* dos municípios (que são elementos de divulgação obrigatória). Estes documentos incluem o grau de execução da despesa, mas na ótica de caixa. Assim, ao apresentar um elevado grau de execução, ainda que face aos compromissos, em princípio, esperar-se-á uma maior divulgação de informação por parte do município em questão, até porque este indicador mostra uma preocupação em pagar as despesas faturadas, mesmo que não sejam correspondentes às previstas.

**H10 – O nível de transparência aumenta com os impostos diretos por habitante.**

Esta hipótese tem por base vários estudos empíricos anteriores que atestam que os municípios que arrecadam mais impostos e recebem mais transferências tendem a divulgar mais informação e, portanto, são mais transparentes (e.g., Guillámon et al, 2011; Caamaño-Alegre et al., 2013; Ribeiro et al., 2017). Assim, assume-se que municípios com maior independência financeira, possivelmente capazes de cobrar mais impostos, sentem a necessidade de melhor informar os cidadãos da sua atividade e conseqüentemente são mais transparentes.

A Tabela 5 resume as hipóteses, relação esperada e literatura de suporte.

*Tabela 5 – Resumo das Hipóteses Definidas*

Hipóteses	Descrição	Sinal Esperado	Autores
H1	O nível de transparência aumenta com o índice de liquidez.	+	
H2	O nível de transparência aumenta com o resultado operacional deduzido de amortizações e provisões sobre os proveitos operacionais.	+	Rodríguez et al. (2013)
H3	O nível de transparência aumenta com o peso passivo exigível no ativo.	+	Alt et al. (2006) Batalha (2014) Ribeiro et al. (2017)
H4	O nível de transparência aumenta com o passivo por habitante.	+	Albalate del Sol (2013) Guillamón et al.(2011) Alt et al. (2006) Batalha (2014) Ribeiro et al. (2017)
H5	O nível de transparência diminui com o aumento do prazo médio de pagamentos.	-	
H6	O nível de transparência diminui com o aumento da taxa de cobertura financeira da despesa realizada no exercício.	-	Caamaño-Alegre et al. (2013)
H7	O nível de transparência aumenta com o grau de execução do saldo efetivo.	+	Batalha (2014)
H8	O nível de transparência aumenta com o índice da dívida total.	+	Alt et al. (2006) Batalha (2014) Ribeiro et al. (2017)
H9	O nível de transparência aumenta com o grau de execução da despesa relativamente aos compromissos assumidos.	+	
H10	O nível de transparência aumenta com os impostos diretos por habitante.	+	Guillámon et al. (2011) Caamaño-Alegre et al. (2013) Ribeiro et al. (2017)

Em sequência do apresentado anteriormente, o modelo empírico que se irá analisar pode ser expresso na seguinte equação para o município  $i$  e no momento  $t$ :

$$Y_{it} = \beta X_{it} + \gamma C_{it} + \varepsilon_{it} \quad (10)$$

Onde,  $Y_{it}$  é o nível de transparência em cada um dos municípios,  $X_{it}$  é um vetor de variáveis que medem o desempenho económico- financeiro e orçamental,  $C_{it}$  é um

vetor de variáveis de controlo,  $\varepsilon_{it}$  os termos de erro,  $\beta$  e  $\gamma$  são matrizes de parâmetros a estimar, e  $i$  refere-se ao município e  $t$  ao ano.

Deste modo, a relação entre a variável dependente e as independentes subjacentes às hipóteses elencadas é dada pela seguinte equação:

$$\begin{aligned} \ln ITM_{it} = & \beta_0 + \beta_1 LIQ_{it} + \beta_2 ROPO_{it} + \beta_3 PASSAT_{it} + \beta_4 \ln PASSPOP_{it} + \beta_5 PMP_{it} + \beta_6 TCFD_{it} \\ & + \beta_7 GESE_{it} + \beta_8 IDT_{it} + \beta_9 GEDCA_{it} + \beta_{10} \ln IDPOP_{it} + \gamma_1 AnoEleit_t \\ & + \gamma_2 \ln POPRESID_{it} + \gamma_3 \ln INDICE\_VAB_{it} \\ & + \varepsilon_{it} \quad (i = 1, \dots, 308) \quad (t = 1, \dots, 5) \quad (11) \end{aligned}$$

De acordo com as hipóteses anteriormente definidas  $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_7, \beta_8, \beta_9, \beta_{10} > 0$  e  $\beta_5, \beta_6 < 0$ . Acrescente-se ainda que os acrónimos estão descritos nas Tabelas 3 e 4.

## 5. Apresentação e Discussão dos Resultados

Neste capítulo serão apresentados e discutidos os resultados por forma a dar resposta às questões de investigação previamente definidas.

A Tabela 6 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis. É importante também referir que algumas delas foram logaritimizadas (ITM, PASSPOP, IDPOP, POPRESID e o INDICE\_VAB).

Pela observação das estatísticas descritivas apresentadas na Tabela 6, verifica-se que as observações para as variáveis não apresentam o mesmo número de observações devido à inexistência de dados para alguns anos dos diferentes municípios analisados.

Analisando os valores mínimos e os valores máximos das variáveis, é encontrada alguma heterogeneidade entre os municípios da amostra, derivado dos resultados díspares apresentados, como por exemplo nas variáveis LIQ, PMP e lnPOPRESID.

A elevada disparidade entre os valores mínimos e máximos tem influência sobre o valor do desvio padrão, apresentando-se elevado nestas variáveis.

*Tabela 6 – Estatísticas Descritivas*

Variável	Obs.	Média	D.P.	Mínimo	Máximo
lnITM	1540	3.667762	0.4518856	-0.1932381	4.60517
LIQ	1540	2.840983	6.567137	0.0251979	156.3613
ROPO	1540	0.1297922	0.2357748	-1.449868	0.7914045
PASSAT	1540	0.2570269	0.2083696	0.0067241	1.316468
lnPASSPOP	1540	6.264725	0.8041632	3.312846	8.792682
PMP	1528	85.19372	212.1633	0	4628
TCFD	1540	1.057115	0.2916111	0.1200279	4.369967
GESE	1540	-0.0510579	0.3238092	-3.092008	0.8862316
IDT	1540	0.8829552	0.7850956	0	7.53671
GEDCA	1540	0.8756265	0.0992993	0.2276645	1
lnIDPOP	1540	5.028648	0.4738522	4.00033	7.114309
AnoEleit	1540	0.4	0.4900571	0	1
lnPOPRESID	1540	9.696262	1.153445	6.122493	13.16264
lnINDICE_VAB	1540	3.874332	0.617305	2.295889	6.236589

De forma a identificar potenciais problemas de correlação entre variáveis explicativas, expõe-se abaixo a matriz de correlações entre as variáveis. Através da Tabela 7 pode-se verificar que a maioria das variáveis têm coeficientes de baixa correlação (<0,6). Sendo de ressaltar, no entanto, a elevada correlação entre a variável GESE e a variável TCFD (-0.8298) o que é um valor expectável considerando que a variável GESE é um importante input de Transparência.

*Tabela 7 – Matriz de correlação*

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
(1) lnITM	1.000													
(2) LIQ	-0.029	1.000												
(3) ROPO	0.191	0.005	1.000											
(4) PASSAT	-0.147	-0.211	-0.059	1.000										
(5) lnPASSPOP	-0.180	-0.191	-0.035	0.711	1.000									
(6) PMP	-0.054	-0.125	-0.052	0.356	0.337	1.000								
(7) TCFD	-0.032	-0.226	-0.189	0.369	0.354	0.655	1.000							
(8) GESE	0.049	0.147	0.276	-0.340	-0.310	-0.616	-0.830	1.000						
(9) IDT	-0.074	-0.166	0.118	0.747	0.761	0.419	0.392	-0.363	1.000					
(10) GEDCA	-0.004	0.090	0.110	-0.290	-0.280	-0.560	-0.796	0.696	-0.339	1.000				
(11) lnIDPOP	0.205	-0.004	0.127	-0.014	0.009	0.139	0.023	-0.024	0.051	-0.060	1.000			
(12) AnoEleit	-0.023	0.004	-0.554	0.022	-0.002	0.001	0.118	-0.170	-0.115	-0.122	-0.031	1.000		
(13) lnPOPRESID	0.283	-0.104	0.034	-0.091	-0.324	0.034	0.023	-0.026	-0.005	-0.062	0.454	-0.004	1.000	
(14) lnVABind	0.251	-0.043	0.033	-0.160	-0.202	-0.040	-0.015	-0.001	-0.102	-0.038	0.514	-0.000	0.520	1.000

Posto isto, realizou-se o teste de Hausman, que de acordo com Baltagi (2005) testa a diferença entre modelos de dados de painel de efeitos fixos e aleatórios, pelo que se formulam as seguintes hipóteses:

**H0-** Os efeitos individuais não observáveis não estão correlacionados com as variáveis explicativas do modelo.

**HA-** Os efeitos individuais não observáveis estão correlacionados com as variáveis explicativas do modelo.

Executado o teste de Hausman, a decisão é de rejeitar a hipótese H0, dado que o seu chi-quadrado é de 186,16 (0.0000), superior ao valor crítico (Tabela 8). Desta forma, pode-se concluir que a correlação é relevante, pelo que o modo mais adequado para proceder à estimação da relação entre a transparência os indicadores económico-financeiros e orçamentais é a utilização do modelo de painel de efeitos fixos.

Realizou-se o teste dos efeitos fixos robustos para corrigir problemas de autocorrelação e heterocedasticidade geral (Tabela 8), incluindo uma nova variável, a variável Ano. Posteriormente, foi realizado um teste de especificação, o teste de Wooldrige, para detectar autocorrelação entre os resíduos da regressão com dados em painel. Realizado este teste, a decisão é de rejeitar a  $H_0$ , dado que a estatística de teste é de 27,814 (0,000) e é superior ao valor crítico. Assim, pode constatar-se que existe autocorrelação e, portanto, este modelo não é o adequado devendo recorrer-se ao modelo com dados de painel dinâmico, por forma a corrigir a autocorrelação.

Diferentemente dos modelos com dados de painel estáticos, os modelos com dados de painel dinâmico incluem defasamentos da variável dependente como regressores. A inclusão da variável dependente defasada como regressor viola a exogeneidade, porque está necessariamente correlacionada com o erro idiossincrático.

Quando a suposição de exogeneidade é violada, as técnicas de dados de painel estático comumente usadas, como estimadores de efeitos fixos, são viesados e inconsistentes.

Para solucionar esse problema utilizou-se o Método dos Momentos Generalizados (GMM) proposto por Arellano e Bond (1991). Neste método os autores (1991), primeiro consideram a equação a estimar em primeiras diferenças, o que elimina os efeitos fixos. Para ultrapassar o problema da endogeneidade, especifica-se um sistema de equações, uma para cada período, o que permite que o número de instrumentos varie, e utiliza-se como variáveis instrumentais os defasamentos adequados da variável dependente e de outras variáveis consideradas como endógenas em nível. De notar que este método pode facilmente gerar um número excessivo de instrumentos, assim deve-se ter em atenção que o número de instrumentos não seja superior ao número de grupos para evitar a sobreidentificação do modelo (Rodman, 2009). Finalmente deve-se notar que este método não reduz o número de observações ao utilizar as variáveis defasadas ao contrário do método de variáveis instrumentais tradicional.

Desta forma, na Tabela 8 é apresentado também o output do uso do Método dos Momentos Generalizados (GMM) em dois passos.

Tabela 8 – Apresentação dos resultados obtidos

	Modelo de Efeitos Fixos	Método Dos Momentos Generalizados (GMM)					
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
		lnITM	lnITM	lnITM	lnITM	lnITM	lnITM
<b>L.lnITM</b>		<b>0.312***</b> (5.73)	<b>0.311***</b> (6.39)	<b>0.311***</b> (6.39)	<b>0.323***</b> (6.38)	<b>0.323***</b> (6.42)	<b>0.323***</b> (6.43)
<b>LIQ</b>	-0.0028416 (-1.50)	<b>-0.00268**</b> (-1.98)	<b>-0.00271**</b> (-2.11)	<b>-0.00272**</b> (-2.13)	<b>-0.00252*</b> (-1.91)	<b>-0.00255**</b> (-1.98)	<b>-0.00249*</b> (-1.94)
<b>ROPO</b>	-0.2588102 (3.74)	0.0390 (0.09)	0.0337 (0.08)				
<b>PASSAT</b>	-0.3413895 (-1.22)	-0.293 (-0.73)	-0.297 (-0.77)	-0.305 (-0.83)	-0.266 (-0.74)	-0.316 (-0.83)	-0.363 (-1.02)
<b>lnPASSPOP</b>	0.1395234 (1.33)	<b>0.279*</b> (1.80)	<b>0.289**</b> (1.97)	<b>0.293**</b> (2.14)	<b>0.275*</b> (1.96)	<b>0.283**</b> (2.00)	<b>0.269*</b> (1.92)
<b>PMP</b>	0.0001 (1.40)	-0.0000 (-0.19)	-0.0000 (-0.17)	-0.0000 (-0.16)			
<b>TCFD</b>	-0.41004 (-0.50)	-0.0351 (-0.28)	-0.0289 (-0.29)	-0.0298 (-0.31)	-0.0131 (-0.17)		
<b>GESE</b>	<b>-0.134169</b> (-0.25)	<b>-0.155**</b> (-1.97)	<b>-0.151**</b> (-2.01)	<b>-0.150**</b> (-1.99)	<b>-0.150**</b> (-2.20)	<b>-0.151**</b> (-2.50)	<b>-0.147**</b> (-2.43)
<b>IDT</b>	-0.1561454 (-2.68)	-0.0396 (-0.51)	-0.0418 (-0.57)	-0.0409 (-0.57)	-0.0250 (-0.35)	-0.0310 (-0.43)	
<b>GEDCA</b>	-0.1166414 (-0.63)	-0.0191 (-0.04)					
<b>lnIDPOP</b>	-0.989242 (-1.03)	0.298 (1.49)	0.294 (1.44)	0.296 (1.52)	0.262 (1.34)	0.281 (1.44)	0.290 (1.50)
<b>AnoEleit</b>	<b>-0.116522</b> (-5.08)	<b>-0.277***</b> (-7.36)	<b>-0.274***</b> (-8.12)	<b>-0.275***</b> (-8.33)	<b>-0.278***</b> (-8.62)	<b>-0.279***</b> (-8.68)	<b>-0.280***</b> (-8.68)
<b>lnPOPRESID</b>	<b>-1.755729</b> (-1.71)	<b>-2.786*</b> (-1.96)	<b>-2.652*</b> (-1.88)	<b>-2.639*</b> (-1.86)	<b>-2.794**</b> (-1.98)	<b>-2.800**</b> (-1.97)	<b>-2.848**</b> (-2.02)
<b>lnINDICE_VAB</b>	<b>0.0404666</b> (0.40)	<b>0.537**</b> (2.46)	<b>0.540**</b> (2.51)	<b>0.538**</b> (2.57)	<b>0.475**</b> (2.17)	<b>0.490**</b> (2.24)	<b>0.502**</b> (2.36)
<b>Ano</b>	<b>0.140019</b> 7.27	<b>0.148***</b> (4.65)	<b>0.149***</b> (4.94)	<b>0.150***</b> (5.00)	<b>0.152***</b> (5.00)	<b>0.151***</b> (4.91)	<b>0.152***</b> (4.93)
<b>N</b>		916	916	916	924	924	924
	<b>Hausman</b> chi2=186.16 Prob>chi2=0.0000	chi2 = 407.21 Prob > chi2 = 0.000 Instruments = 126 Groups = 308 <b>AR (1) Pr &gt;</b> z=0.002 <b>AR (2) Pr &gt;</b> z = 0.902 <b>Hansen</b> Prob > chi2 = 0.083	chi2 = 417.83 Prob > chi2 = 0.000 Instruments = 126 Groups = 308 <b>AR (1) Pr &gt;</b> z=0.002 <b>AR (2) Pr &gt;</b> z = 0.908 <b>Hansen</b> Prob > chi2 = 0.104	chi2 = 418.57 Prob > chi2 = 0.000 Instruments = 126 Groups = 308 <b>AR (1) Pr &gt;</b> z=0.002 <b>AR (2) Pr &gt;</b> z = 0.903 <b>Hansen</b> Prob > chi2 = 0.115	chi2 = 429.89 Prob > chi2 = 0.000 Instruments = 126 Groups = 308 <b>AR (1) Pr &gt;</b> z=0.001 <b>AR (2) Pr &gt;</b> z = 0.856 <b>Hansen</b> Prob > chi2 = 0.097	chi2 = 431.27 Prob > chi2 = 0.000 Instruments = 126 Groups = 308 <b>AR (1) Pr &gt;</b> z=0.001 <b>AR (2) Pr &gt;</b> z = 0.859 <b>Hansen</b> Prob > chi2 = 0.101	chi2 = 402.90 Prob > chi2 = 0.000 Instrument s= 126 Groups = 308 <b>AR (1) Pr &gt;</b> z=0.001 <b>AR (2) Pr &gt;</b> z = 0.853 <b>Hansen</b> Prob > chi2 = 0.114

T statistics in parentheses; \*p<0.1 \*\*p<0.05 \*\*\*p<0.01



Relativamente ao teste de Arellano-Bond para AR (1), pode constatar-se que dado os seus valores de p-value, a decisão é de não rejeitar a H0, significando isto que é mesmo necessário fazer um painel dinâmico.

Em relação ao teste de Arellano-Bond para AR (2), através da observação dos seus valores de p-value pode concluir-se que este modelo corrige a autocorrelação.

A estimação pelo método GMM implica também a realização de testes de especificação, nomeadamente o teste de Hansen-Sargan.

Eis as hipóteses deste teste:

**H0-** As variáveis instrumentais não estão correlacionadas com os termos do erro.

**HA-** - As variáveis instrumentais estão correlacionadas com os termos do erro.

O resultado obtido do teste de Hansen-Sargan indica a ausência de correlação entre os instrumentos e o termo do erro, o que permite validar os instrumentos utilizados.

Através da análise da Tabela 8, pode ainda verificar-se que foram realizadas várias regressões. A primeira regressão incluía todas as variáveis independentes e de controlo. Posteriormente, nas sucessivas regressões, foram-se retirando variáveis não significativas, de forma a avaliar a robustez e consistência dos resultados.

Desta forma, destacando ainda alguns aspetos fundamentais, o coeficiente da variável dependente desfasada, por exemplo, na regressão (1) é de 0,312 e é estatisticamente significativo para um nível de significância inferior a 1%. Tal permite concluir que em cada ano, os municípios tentam ajustar o diferencial entre o nível de transparência e o nível ótimo em cerca de 31,2%.

No tocante ao desempenho económico-financeiro, verifica-se que as variáveis que se apresentam um efeito estatisticamente significativo sobre a transparência municipal são as variáveis relativas ao índice de liquidez (LIQ) e ao passivo por habitante (PASSPOP). Verifica-se uma relação negativa entre o índice de liquidez e a variável dependente, ou seja, o ITM, não permitindo corroborar a hipótese H1. Aparentemente, quanto maior for a liquidez de um município, menor será a divulgação de informação isto é, municípios que não apresentem dificuldades no pagamento dos seus compromissos a curto prazo, geralmente tendem a ser menos

transparentes. Relativamente ao passivo por habitante (PASSPOP), verifica-se uma relação positiva entre este e o ITM, ou seja, quanto maior for o passivo por habitante de determinado município, mais transparente o município será, demonstrando uma maior preocupação em divulgar informação sobre a dívida que, em média, cada cidadão suporta. Este resultado permitiu corroborar a hipótese H4. No entanto, outros indicadores de cariz económico-financeiro associados também ao endividamento, como por exemplo passivo exigível sobre o ativo (PASSAT), não se revelaram estatisticamente significativos, mostrando que não são determinantes da transparência municipal. De acordo com os resultados obtidos, o endividamento municipal não afeta a transparência. Este resultado vai contra as conclusões de Alt et al. (2006) que evidenciam o impacto desfavorável do endividamento, no nível de transparência, mas também não atesta as hipóteses defendidas por Batalha (2014) e Ribeiro et al. (2017), que afirmam que municípios cujo *stock* da dívida aumenta, são mais transparentes quando comparados com municípios em que este diminui ou se mantém. Também o resultado operacional deduzido de amortizações e provisões sobre os proveitos operacionais (ROPO) não se revelou estatisticamente significativo na determinação da transparência municipal, não se verificando também a hipótese defendida Rodríguez et al. (2013), que atesta que o nível de rendimento de uma jurisdição impacta positivamente na divulgação de informação económico-financeira. O indicador relativo ao prazo médio de pagamentos (PMP) também não se revelou estatisticamente significativo na determinação da transparência. Assim, de acordo com os resultados obtidos, o maior ou menor PMP, traduzindo-se em maior ou menor eficiência financeira, respetivamente, não influencia a divulgação de informação por parte dos municípios. Assim, o facto de não terem sido corroboradas as hipóteses H2, H3 e H5, pode estar relacionado com o facto de o ITM ter também indicadores que não estão relacionados com informação económico-financeira, presentes nas dimensões A), B), C), D), E) e G). Neste contexto, talvez os indicadores de desempenho considerados tenham mais influência na dimensão F).

Relativamente ao desempenho orçamental, a única variável que se revelou estatisticamente significativa foi o grau de execução do saldo efetivo (GESE), que apresenta um efeito negativo sobre a transparência municipal. Desta forma, o resultado obtido não permitiu validar a hipótese H7, nem a conclusão defendida por

Batalha (2014). Este resultado indica que quanto maior for o grau de execução do saldo efetivo (GESE), menor será o ITM, ou seja, municípios com capacidade de líquida de financiamento, ou seja, detentores de bons resultados orçamentais, disponibilizam menos informação que outros que demonstrem piores resultados a nível da tesouraria, e que não executaram eficientemente o orçamento. Este resultado pode justificar-se talvez porque municípios que não detenham folga ao nível da tesouraria se sintam mais pressionados pelos seus munícipes em divulgar informações acerca do seu desempenho orçamental. No que toca à taxa de cobertura financeira da despesa realizada no exercício (TCFD), esta variável também não se revelou determinante da transparência municipal, pelo que se assume que o peso da despesa na receita não determina a transparência. Os resultados indicam ainda que a variável relativa ao índice da dívida total (IDT) também não é significativa na determinação do ITM, ou seja, o nível de endividamento de cada município, avaliado através de uma ótica orçamental (como peso da receita corrente) não afeta a transparência, ao contrário do que parece acontecer no indicador *per capita* da H4. Também o grau de execução da despesa relativamente aos compromissos assumidos (GEDCA) não se revelou estatisticamente significativo. Aparentemente, esta variável que avalia a despesa paga face à comprometida não apresenta qualquer impacto no nível de transparência dos municípios. Por último, relativamente à variável impostos diretos por habitante (IDPOP), os resultados obtidos também não permitiram a validação da hipótese H10. De acordo com os resultados da Tabela 8, esta variável não é estatisticamente significativa na determinação da transparência. Este resultado vai contra as evidências de vários estudos empíricos anteriores (e.g., Guillámon et al, 2011; Caamaño-Alegre et al., 2013; Ribeiro et al., 2017) que defendem que municípios que arrecadam mais impostos e recebem mais transferências tendem a divulgar mais informações e, portanto, são mais transparentes. Pode argumentar-se que, também estes indicadores de carácter orçamental não foram considerados determinantes da transparência municipal, de acordo com os resultados obtidos, por se considerarem todas as dimensões do ITM. Talvez se só se considerasse a dimensão F), relativa à transparência económico-financeira os resultados seriam diferentes.

Quanto às variáveis de controlo seleccionadas para a presente dissertação, todas elas se revelaram estatisticamente significativas. No tocante à variável relativa

ao ano eleitoral (AnoEleit), variável esta que foi inspirada em estudos que se serviram de variáveis políticas, pode constatar-se pela observação dos resultados que existe uma relação negativa com transparência municipal, isto é, em ano de eleições geralmente a transparência do município diminui, resultado este que não deixa de ser surpreendente. Também a variável população residente média anual (POPRESID), representativa da dimensão, apresenta um efeito negativo e estatisticamente significativo sobre a transparência. Surpreendentemente, este resultado vai contra os resultados obtidos em estudos empíricos anteriores (e.g., Guillamón et al., 2011; Albalade del Sol, 2013; Batalha, 2014; Ribeiro et al., 2017) que defendiam que a população de um município impacta positivamente nos níveis de transparência municipal, pois de acordo com estes autores, municípios maiores gerem maiores quantidades de recursos e, portanto, enfrentam pressões mais altas para prestação de responsabilidades (*accountability*). Já a variável índice do valor acrescentado bruto (INDICE\_VAB) apresenta um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre a transparência. Este resultado também vai de encontro aos resultados obtidos em estudos empíricos anteriores (e.g., Caamaño-Alegre et al., 2013; Batalha, 2014; Ribeiro et al. 2017; Tejedo-Romero e Araujo, 2018), que usam uma variável semelhante a esta, designadamente a variável desemprego, como representativas do nível de rendimento do concelho, e que atestam que municípios com níveis de desemprego mais elevados, tendem a ser menos transparentes, logo quando o desemprego é mais baixo (sinal de melhores condições económicas), aumenta a transparência.

Por último, torna-se importante realçar que, uma vez adicionada a variável Ano, com vista a analisar a evolução da transparência municipal ao longo dos cinco anos analisados (2013 a 2017), pode comprovar-se que há uma tendência de aumento da transparência municipal ao longo do tempo.

## 6. Conclusão, limitações e sugestões para pesquisas futuras

O crescente interesse pela temática da transparência e pelos seus determinantes tem-se intensificado ao longo dos anos. Existem inúmeros estudos empíricos com foco em determinantes sociodemográficos, políticos, económicos, de cariz social e orçamental. No entanto, conforme se procurou evidenciar com a revisão de literatura desta dissertação, pouca atenção tem sido dedicada particularmente a estudar a relação entre transparência e o desempenho económico-financeiro e orçamental.

Neste sentido, a presente dissertação tentou contribuir para reduzir esta lacuna na investigação, procurando identificar os indicadores de desempenho económico-financeiro e orçamental que são determinantes da transparência municipal em Portugal, e tentar compreender em que sentido a afetam.

Recorreu-se aos dados do ITM para os anos de 2013 a 2017 como medida do grau de transparência nos municípios portugueses (variável dependente), pela abrangência de vertentes da transparência que considerada. Como medidas de aproximação ao desempenho económico-financeiro e orçamental, utilizaram-se os dados dos indicadores do *ranking* geral do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses para os mesmos anos (variáveis independentes).

Os principais resultados obtidos podem resumir-se do seguinte modo.

Quanto ao desempenho económico-financeiro, a liquidez e o passivo por habitante revelaram-se determinantes da transparência municipal. Verificou-se relativamente à liquidez que quanto maior esta se apresentar, menor será a transparência municipal. Como discutido anteriormente, este indicador permite verificar se um município tem ou não dificuldades em pagar os seus compromissos de curto prazo. Neste sentido, municípios que não apresentem essas dificuldades tendem a ser menos transparentes, pois talvez não se sintam pressionados em divulgar mais informação, já que estão a cumprir os compromissos. No que toca ao passivo por habitante, verifica-se que quanto maior for este indicador, maior será a transparência municipal. Aparentemente, municípios com elevado passivo por

habitante, tendem a demonstrar uma maior preocupação em mostrar a dívida que cada cidadão suporta, tornando-se mais transparentes.

Relativamente ao desempenho orçamental, o grau de execução do saldo efetivo revelou-se também determinante da transparência municipal, influenciando-a de forma negativa, isto é, quanto maior este indicador se apresentar, menor será a transparência, ou seja, municípios com capacidade de liquida de financiamento, detentores de bons resultados orçamentais, disponibilizam menos informação que outros que demonstrem piores resultados a nível da tesouraria, e que não executaram eficientemente o orçamento.

Em geral, tendo em conta estes resultados, esta dissertação evidencia que a condição/desempenho económico-financeiro e orçamental do município determina a transparência municipal em Portugal, mas apenas considerando certos indicadores dessa condição.

Não obstante este contributo, esta dissertação apresenta também algumas limitações. No tocante ao ITM, apesar de serem notórias as vantagens associadas à utilização desta medida, é importante também atentar às suas limitações. Por um lado, o ITM mede exclusivamente a disponibilização de informação nos *websites* das câmaras municipais não contendo qualquer informação quanto à acessibilidade da mesma aos cidadãos, ao conteúdo dessa informação (nomeadamente se é de fácil compreensão ao público em geral), à qualidade da informação divulgada, ou à existência de informação disseminada com recurso a outros meios. Deste modo, os resultados do estudo empírico realizado são apenas válidos para uma perspetiva de transparência limitada – transparência enquanto divulgação de informação.

Relativamente aos indicadores do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, é importante referir que, apesar destes já terem sido validados pelos autores noutros estudos e noutras análises, também não são isentos de potenciais limitações. Salienta-se, por exemplo, decorrente do facto dos indicadores usados no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013 se apresentarem diferentes dos indicadores dos anos seguintes e, por isso, terem sido feitos alguns reajustes, para que os indicadores fossem consistentes em todos os anos.

Finalmente, a não validação de um número significativo de hipóteses pode estar relacionada também com o conteúdo do ITM. Como explicado, o ITM abrange

um conjunto de indicadores de divulgação de informação, em muitas dimensões não relacionada com aspetos económico-financeiros e orçamentais. Pode ser que as variáveis independentes desta dissertação tenham efeito particular na dimensão económico-financeira do ITM (dimensão F) e não em todo o índice. Assim, uma futura extensão deste trabalho poderá explorar os efeitos das variáveis independentes nas diferentes categorias de indicadores do ITM, especificando também as dimensões de relação com a sociedade e contratação pública, por exemplo, bem como fazer uma análise por área geográfica.

Outra sugestão para investigação futura passa por, por exemplo, considerar a transparência municipal como determinante do desempenho económico-financeiro e orçamental dos municípios portugueses, explorando o facto de que, melhorando a informação, isto é, reduzindo as assimetrias, pode constituir um grande incentivo para os municípios melhorarem o seu desempenho económico-financeiro e orçamental, ou seja, serem mais eficientes, conforme argumentado por Cuadrado-Ballesteros et al. (2016).

## Referências bibliográficas

Albalade de Sol, Daniel (2013) "The institutional, economic and social determinants of local government transparency" *Journal of Economic Policy Reform*. 16(1), 90-107.

Alt, James E.; Lassen, David D.; Rose, Shanna (2006) "The causes of fiscal transparency: evidence from the American States" *IMF Staff Papers*. 53, 30–57.

Araujo, Joaquim F. F. E. D.; Tejedo-Romero, Francisca (2016) "Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings" *International Journal of Public Sector Management*. 29(4), 327-347.

Arellano, Manuel; Bond, Stephen (1991) "Some tests of specification in panel data: Monte Carlo evidence and the application to employment equations" *Review of Economic Studies*. 58 (2), 277-297.

Armstrong, Elia (2005) *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. United Nations, New York.

Ball, Carolyn (2009) "What is transparency?" *Public Integrity*. 11(4), 293-308.

Baltagi, Badi H. (2005) *Econometric Analysis of Panel Data*. England: John Wiley & Sons Ltd.

Batalha, Sofia A. A. (2014) *Determinantes da Transparência Municipal em Portugal: Uma análise empírica*. Tese de Mestrado em Economia e Políticas Públicas. Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa.

Benito, Bernardino; Bastida, Francisco (2009) "Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach" *Public Administration Review*. 69(3), 403-417.

Brusca, Isabel; Manes Rossi, Francesca; Aversano, Natalia (2015) "Drivers for the Financial Condition of Local Government: A Comparative Study Between Italy and Spain" *Lex Localis - Journal Of Local Self-Government*. 13(2), 161-184.



Caamaño-Alegre, José; Lago-Peñas, Santiago; Reyes-Santias, Francisco; Santiago-Boubeta, Aurora (2013) "Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis" *Local Government Studies*. 39(2), 182-207.

Caba Pérez, Carmen; Rodriguez Bolívar, Manuel P.; López Hernández, Antonio M. (2008) "e-Government process and incentives for online public financial information" *Online Information Review*. 32(3), 379-400.

Caba Pérez, Carmen; López Hernández, Antonio M.; Rodríguez Bolívar, Manuel P. (2005) "Citizens' access to on-line governmental financial information: Practices in the European Union countries" *Government Information Quarterly*. 22, 258-276.

Camões, Pedro (2006) "Análise da Evolução das Finanças Locais Portuguesas" in Tavares, António F. (eds.) *Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Escolar Editora.

Carvalho, João; Fernandes, Maria J.; Camões, Pedro (2018) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados.

Carvalho, João; Fernandes, Maria J.; Camões, Pedro; Jorge, Susana (2014) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados.

Coglianesi, Cary (2009) "The transparency president? The Obama administration and open government" *Governance*. 22(4), 529-544.

Costa, Cláudia C. S. (2012) *O Desempenho Financeiro Global dos Municípios Portugueses: A sua Medição e Análise das Implicações Eleitorais*. Tese de Mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho.

Cruz, Nuno F.; Tavares, António ; Marques, Rui C.; Jorge, Susana; Sousa, Luís (2016) "Measuring Local Government Transparency" *Public Management Review*. 18 (6), 866-893.

Cuadrado-Ballesteros, Beatriz; Mordan, Noemi; Frias-Aceituno, José V. (2016) "Transparency as a Determinant of Local Financial Condition" in Ferreira, Augusta C.

S.; Azevedo, Graça M.C.; Oliveira, Jonas S.; Marques, Rui P. F. (eds.) *Global Perspectives on Risk Management and Accounting in the Public Sector*. United States of America: Information Science Reference, 202-224.

Cuillier, David; Piotrowski, Suzanne J. (2009) "Internet information-seeking and its relation to support for access to government records" *Government Information Quarterly*. 26(3), 441-449.

Curtin, Deirdre; Meijer, Albert J. (2006) "Does transparency strengthen legitimacy?" *Information polity*. 11(2), 109-122.

Galli, Emma; Rizzo, Ilde; Scaglioni, Carla (2018) "Transparency and Performance in the Italian Large Municipalities" *Economia Pubblica*. 2(3), 5-25.

Galli, Emma; Rizzo, Ilde; Scaglioni, Carla (2017) "Transparency, quality of institutions and performance in the Italian Municipalities". *Instituto Superior de Economia e Gestão – DE Working paper nº 11/2017/DE/UECE*. Lisboa.

Grimmelikhuijsen, Stephan G. (2010) "Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government?" *Policy & Interne*. 2(1), 5-35.

Guillamón, Maria D.; Bastida, Francisco; Benito, Bernardino (2011) "The Determinants of Local Government's Financial Transparency" *Local Government Studies*. 37(4), 391-406.

Kim, Pan S.; Halligan, Jonh; Cho, Namshin; Oh, Cheol H.; Eikenberry, Angela M. (2005) "Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government" *Public Administration Review*. 65(5), 646-654.

Kumar, Ranjit (2014) *Research Methodology: A Step-by-Step Guide for Beginners*. Londres: SAGE Publications Ltd.

Lourenço, Rui P.; Sá, Patrícia M.; Jorge, Susana; Pattaro, Anna F. (2013) "Online transparency for accountability: one assessing model and two applications" *Electronic Journal of e- Government*. 11(2), 280-292.

Pina, Vicente; Torres, Lourdes; Royo, Sonia (2007) "Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study" *Public administration*. 85(2), 449-472.

Piotrowski, Suzanne J.; Van Ryzin, Gregg G. (2007) "Citizen attitudes toward transparency in local government" *The American Review of Public Administration*. 37(3), 306-323.

Ribeiro, Nuno; Nogueira, Sónia; Freitas, Ivone (2017) "Transparency in Portuguese Local Government: A Study of its Determinants" *European Financial and Accounting Journal*. 12(3), 191-202.

Rodríguez Bolívar, Manuel P.; Alcaide Muñoz, Laura; López Hernández, Antonio M. (2013) "Determinants of Financial Transparency in Government" *International Public Management Journal*. 16(4), 557-602.

Roodman, David (2009) "How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata" *Stata Journal*. 9(1), 86-136.

Shim, Dong C.; Eom, Tae H. (2009) "Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital" *International review of administrative sciences*. 75(1), 99-116.

Shim, Dong C.; Eom, Tae H. (2008) "E-Government and Anti-Corruption: Empirical Analysis of International Data" *Journal of Public Administration*. 31(3), 298-316.

Sohl, Shannon; Peddle, Michael T.; Thurmaier, Kurt; Wood, Curtis H.; Kuhn, Gregory (2009) "Measuring the Financial Position of Municipalities: Numbers Do Not Speak for Themselves" *Public Budgeting and Finance*. 29(3), 74-96.

Tejedo-Romero, Francisca; Araujo, Joaquim F. F. E. D. (2018) "Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data" *Administration & Society*. 50(4), 527-554.

Turley, Gerard; Robbins, Geraldine; Mcnena, Stephen (2015) "A Framework to Measure the Financial Performance of Local Governments" *Local Government Studies*. 41(3), 401-420.

Wang, Xiaohu; Dennis, Linda; Tu, Yuan Sen (2007) "Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States" *Public Budgeting and Finance*. 27 (2), 1-21.

Williams, Andrew (2015) "A global index of information transparency and accountability" *Journal of Comparative Economics*. 43(3), 804-824.

Wong, Wilson; Welch, Eric (2004) "Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government

Accountability” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 17(2), 275-297.

Zafra-Gómez, José L.; Lopes-Hernández, Antonio M.; Hernández-Bastida, Agustín (2009) “Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Government Evaluating Service Quality and Minimizing the Effects of the Socioeconomic Environment: An Application to Spanish Municipalities” *The American Review of Public Administration*. 39 (4), 425-449.

## Legislação

Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro – Primeira Lei das Finanças Locais (revogada).

Lei n.º 98/84 de 29 de março – Segunda Lei das Finanças Locais (revogada).

Lei n.º 1/87 de 6 de janeiro – Terceira Lei das Finanças Locais (revogada).

Lei n.º 42/98 de 6 de agosto – Quarta Lei das Finanças Locais (revogada).

Lei n.º 94/2001 de 20 de agosto – Quarta alteração à Lei n.º 42/98 de 6 de agosto, alterada pelas Leis n.º 87-B/98 de 31 de dezembro 3-B/2000 de 4 de abril, e 15/2001 de 5 de junho (revogada).

Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro – Lei das Finanças Locais, que revoga a Lei n.º 42/98 de 6 de agosto (revogada).

Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, alterada, entre outras, pela Lei n.º 22/2015 de 17 de março.

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (que revoga a Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro) republicada pela Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto.

Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro – Lei de Enquadramento Orçamental, alterada, entre outras, pela Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto.

## Anexo – Lista e Descrição de Indicadores

### A) Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município

Esta primeira dimensão é composta por 18 indicadores, agrupados em 3 sub-dimensões, são elas: A.1- Informação sobre os cargos eleitos do Município (7 indicadores); A.2- Informação sobre o pessoal do Município (5 indicadores) e A.3- Informação sobre a organização e funcionamento do município (6 indicadores).

#### **A.1 – Informação sobre os cargos eleitos do Município**

1.1 – Publicação de informação sobre a distribuição de pelouros pelos membros da Câmara Municipal – Deve estar disponível, informação relativa à distribuição dos pelouros pelos vereadores, devendo estar identificados, os vereadores que não possuem pelouro.

1.2 – Publicação de uma nota biográfica/CV dos membros da Câmara Municipal – Deve ser apresentada informação relativa a uma breve descrição biográfica bem como o currículo de cada vereador, e também dos vereadores que não possuem pelouro. Na respetiva nota biográfica deverão constar informações relativas à data e ao local de nascimento de cada vereador e informações que dizem respeito a sua formação académica e ao seu percurso profissional.

1.3 – Publicação dos endereços eletrónicos dos membros da Câmara Municipal – Devem constar do *website* todos os endereços eletrónicos de todos os membros da Câmara Municipal inclusive dos vereadores sem pelouro.

1.4 – Publicação da declaração patrimonial dos membros da Câmara Municipal – Deve ser disponibilizada a declaração patrimonial entregue por todos os membros da Câmara municipal ao Tribunal Constitucional aquando do início do mandato.

1.5 – Publicação do registo de interesses dos membros da Câmara Municipal – Apesar de a lei obrigar apenas à entrega de uma declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos no Tribunal Constitucional entende-se que as autarquias devam também disponibilizar o registo de

interesses dos membros constituintes da Câmara Municipal, antecipando assim, propostas legislativas que poderão vir a criar efetivamente legislação.

1.6 – Publicação do abono de despesas de representação dos membros da Câmara Municipal – Deve estar disponível informação relativa ao valor do abono de despesas de representação, atribuído a cada membro da Câmara Municipal, sendo que o valor deve ser indicado em separado da remuneração recebida mensalmente por estes, mesmo quando sejam cumpridos os valores fixados na legislação.

1.7 – Publicação da lista dos membros dos gabinetes da presidência e dos vereadores em regime de permanência e respetivas remunerações – Deverá constar do *website*, uma lista com a identificação e respetivas remunerações do pessoal contratado diretamente para os Gabinetes de Apoio do Presidente (GAP) e para o Gabinete de Apoio à vereação (GAV).

## **A.2 – Informação sobre o pessoal do Município**

2.1 – Publicação de um relatório do balanço social anual do município – Devem estar disponíveis os relatórios anuais do balanço social do município onde é feita a caracterização dos recursos humanos existentes, que vai desde a descrição do mapa do pessoal e a evolução dos efetivos à distribuição por género, etária e habitacional. Para além disso, ainda contem informações sobre o movimento de pessoal, comenta alterações da situação profissional com os concursos de pessoal ou mudança de posição remuneratória e ainda comenta a prestação de trabalho e absentismo.

2.2 – Publicação de uma lista de trabalhadores autorizados a acumular funções públicas e privadas, incluindo o prazo e entidades – Deve ser divulgada uma lista dos funcionários que desempenham mais do que apenas 1 cargo, seja ele público ou privado, incluindo também nessa listagem um mapa da relação de acumulações de funções.

2.3 – Publicação de avisos de abertura de procedimentos concursais de recrutamento – Devem estar presentes no *website* avisos de abertura de concurso que incluam referências relativas ao prazo da candidatura, ao número

de postos de trabalho e a caracterização dos mesmos. Deverá ainda ser divulgada informação no caso de o município em causa não apresentar concursos a decorrer.

2.4 – Publicação dos contratos de prestação de serviços (regime de avença e tarefa) e celebrados (tipo e montante) – Devem estar disponíveis os contratos em regime de avença e de tarefa celebrados, constando informação acerca da natureza do contrato (avença ou tarefa), do objeto do contrato, e informação acerca da identificação do indivíduo contratado e respetivo vencimento. Caso não existam contratos de serviços celebrados o município deve também expor essa situação.

2.5 – Publicação de informações sobre os processos de seleção de pessoal (composição do júri, lista de candidatos aceites e rejeitados, critérios de avaliação, procedimentos de impugnação, etc.) – Devem ser públicas e, portanto, constar do *website* informações sobre os resultados dos métodos de seleção de pessoal, provas de conhecimento e avaliação psicológica dos candidatos. Deverá ainda estar disponível informação sobre a lista dos candidatos admitidos e dos candidatos excluídos em cada procedimento concursal, devendo esta informação continuar no *website* da autarquia mesmo depois de finalizado o concurso. Uma vez que se verifique a inexistência de processos de seleção de pessoal, o município deve divulgar essa informação, só assim o indicador será considerado cumprido.

### **A.3 – Informação sobre a organização e funcionamento do município**

3.1 – Informação geral sobre os diferentes órgãos autárquicos e suas funções – Devem ser divulgados os órgãos autárquicos existentes, através de uma apresentação sucinta que inclua as funções desempenhadas por cada um.

3.2 – Publicação do Código de Ética (ou de Conduta) do Município – Devem estar publicados os documentos que contém os valores éticos e os princípios que devem guiar o comportamento, as ações e as decisões de todos os eleitos e funcionários da autarquia.

3.3 – Publicação do calendário das reuniões dos órgãos do município – Devem ser publicadas as datas de todas as reuniões da Câmara Municipal e da

Assembleia municipal que vão ser realizadas. Este indicador é considerado válido se existir um dia da semana e uma hora habitual para as reuniões da Câmara Municipal, bem como é imperativo a publicação dos editais da convocatória para a Assembleia Municipal. Note-se que é determinante que estes editais não sejam dispersos, devendo apresentar o título de “Convocatória”, para que seja claro que informam para futuras reuniões.

3.4 – Publicação das atas das reuniões dos órgãos do Município – Devem estar disponíveis as atas das reuniões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

3.5 – Publicação de uma lista separada com as deliberações dos órgãos do Município – Deve ser divulgada uma lista com as deliberações tomadas pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal, incluindo nessa lista, o sentido de voto de cada formação política, vereador ou grupo de lista representado no órgão. Este indicador só é validado quando as deliberações se apresentam em separado das atas e não incluídas nestas. Também, para que o indicador seja validado, devem estar disponíveis as deliberações da Câmara Municipal bem como da Assembleia Municipal.

3.6 – Publicação dos endereços eletrónicos gerais dos diferentes órgãos autárquicos e Juntas de Freguesia – Devem constar do *website*, os endereços eletrónicos gerais da Câmara Municipal, da Assembleia Municipal e de todas as Juntas de Freguesia.

## B) Planos e Relatórios

A dimensão B trata de Planos e Planeamento e é constituída por 13 indicadores.

1 – Publicação do Relatório de Atividades do Município – Deve ser divulgado anualmente o relatório de atividades, que registam o percurso da atividade municipal em várias áreas, no exercício económico. Este relatório deve incluir informação acerca das atividades desenvolvidas pelos vários serviços e departamentos do município.



2 – Publicação do Relatório de Sustentabilidade do Município – Devem estar disponíveis os relatórios de sustentabilidade do município. Este relatório contém informações sobre o desempenho ambiental, social e económico e de governança de uma organização. Trata de questões acerca da sustentabilidade, das opções estratégicas tomadas num determinado período temporal em diversas áreas. O relatório deve apresentar aspetos que se apresentem menos bons e respetivas recomendações para que possam ser corrigidos. Note-se que esta análise pode ser feita pela Câmara Municipal ou por uma entidade externa independente, ou pela Câmara Municipal com a validação de determinada entidade externa independente.

3 – Publicação do Relatório de Observância do Direito de Oposição – Em ordem ao cumprimento da Lei nº 24/98 de 26 de maio, devem estar disponíveis os relatórios de Observância do Direito de Oposição. Entende-se por direito de oposição, o direito de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas do governo local. Inclui ainda o direito à informação (direito dos cidadãos de serem informados sobre assuntos de interesse para a autarquia sempre que o solicitarem), direito de consulta prévia (direito dos cidadãos serem ouvidos sobre propostas dos orçamentos e das grandes opções do plano), direito de participação (direito dos cidadãos de se pronunciarem acerca dos assuntos de interesse local) e direito de depor. Em termos do ITM, para que este indicador seja cumprido este relatório deve estar disponível no *website*.

4 – Publicação de um relatório com informação sobre o volume e tipo de reclamações e/ou sugestões por unidade/serviço – Devem estar disponíveis relatórios que divulgam as reclamações e as sugestões recebidas nos vários serviços da Câmara Municipal, apresentando os temas em determinado ano.

5 – Publicação do Plano Estratégico Municipal – Deve ser divulgado o Plano Estratégico Municipal em vigor. O Plano Estratégico Municipal é um plano que determina a concretização de objetivos a médio e longo prazo para o município e é composto por um conjunto de ações estratégicas que servem de guia para atingir esses objetivos.

6 – Publicação da Agenda 21 Local – Deve estar disponível o Plano de Ação da Agenda 21 Local. A Agenda 21 Local é um plano com vista ao desenvolvimento

sustentável do município que compatibiliza métodos de proteção ambiental com justiça social e eficiência económica. É desenvolvida através de um processo que envolve cidadãos, representantes de grupos relevantes podendo ser eventualmente integrado com planos pré existente. A Agenda 21 compreende três fases: a fase de participação pública, a fase do diagnóstico e a fase da elaboração do plano de ação. A primeira fase é feita através de fóruns de sustentabilidade e visa incentivar a participação da população daquele município. Já a segunda fase visa detetar os principais problemas existentes no conselho. Por fim, é elaborado o Plano de Ação que é o documento que identifica todas as medidas e iniciativas que se consideram necessário desenvolver, os responsáveis pela implementação do plano assim como os recursos e os prazos para a sua realização. É este último documento que deve ser considerado para que o indicador seja validado.

7 – Publicação do Plano Municipal de Obras Públicas – Deve estar disponível no *website* um plano de ação do município que faça uma descrição das obras planeadas para cada ano, das obras em execução, da justificação estratégica para os investimentos previstos em curso e dos objetivos do município neste campo.

8 – Publicação do Plano Municipal de Ambiente – Deve ser divulgado o plano que contem as metas e os objetivos a serem atingidos pelo município neste campo num determinado espaço temporal. O Plano Municipal do Ambiente deverá caracterizar o estado do ambiente do concelho e conseqüentemente definir estratégias e ações de intervenção para resolver as deficiências ambientais identificadas.

9 – Publicação do Plano Municipal ou Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos – Deve ser divulgado o instrumento de planeamento municipal que se relaciona com o Plano Estratégico Nacional para Resíduos Sólidos Urbanos, onde deve estar explícita a estratégia municipal para cumprir as metas estabelecidas no plano. Dentro das medidas inclui-se a análise do aumento ou da diminuição dos resíduos sólidos urbanos, a estratégia de recolha de resíduos recicláveis, ações de prevenção e de produção de resíduos, sensibilização dos munícipes para a questão entre outras medidas. Uma vez que a gestão dos resíduos sólidos

urbanos pode ser concedida pelo município a outra entidade, o indicador considera-se cumprido quando se verifique que o município disponibiliza Planos Intermunicipais.

10 – Publicação do Plano Estratégico Educativo Municipal – Deve estar disponível o Plano Estratégico Educativo, sendo que este indicador está sujeito a uma imposição legal por via do DL7/2003 de 15 de janeiro. Este plano deve definir as políticas de educação e formação bem como as metas definidas para o município.

11 – Publicação do Plano Municipal de Emergência – Deverá ser divulgado um documento formal em vigor que estabeleça a maneira de atuação de cada organismo, serviço e estrutura numa operação de proteção civil a nível municipal. Este plano também tem como objetivo antecipar possíveis cenários que possam culminar num acidente grave ou numa catástrofe. É definida ainda neste plano a estrutura organizacional e os procedimentos para a preparação e aumento da capacidade de resposta às emergências. Em síntese, este plano apresenta um conjunto de medidas, normas, procedimentos e missões com o objetivo de fazer face a uma situação de emergência, tornando menores assim as suas consequências.

12 – Publicação do Plano Municipal de Cultura – Deve ser divulgado o plano da cultura onde devem constar informações acerca do planeamento e implementação das medidas a médio e a longo prazo na área da cultura. Torna-se, portanto, insuficiente, que o plano geral faça referência à cultura, sendo fundamental a existência de um plano específico para a cultura.

13 – Publicação do Plano de Prevenção da Corrupção e Infrações Conexas, incluindo Riscos de Gestão – Deve estar publicado o plano em vigor que visa identificar as situações potenciadoras de riscos de corrupção e/ou infrações relacionadas com cada área ou departamento do município e devem ser elencadas as medidas preventivas a adotar de forma a impedir a ocorrência dessas situações.

### C) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos

A dimensão C trata de impostos, taxas, tarifas, preços e regulamentos e é composta por 5 indicadores.

1 – Publicação dos regulamentos municipais e suas atualizações – Devem estar disponíveis num único ponto de acesso, todos os regulamentos municipais em vigor e todas as suas atualizações, incluindo regulamentos de atribuição de subsídios, de cedência de espaços e de concessões de bens ou serviços.

2 – Publicação de informação sobre a política/sistema de gestão da qualidade dos serviços municipais – Deverá estar publicada no *website* a política de gestão da qualidade dos serviços municipais. O sistema de gestão da qualidade é uma ferramenta que visa o rigor e a excelência dos serviços prestados pelo município nas várias áreas onde este intervém e cuja qualidade é certificada pela norma NP EN ISO 9001:2008. A política de qualidade de um município pode ser descrita como a declaração do seu desenvolvimento assente em objetivos e princípios orientadores, que tenham como finalidade o rigor, a transparência e a excelência dos serviços prestados.

3 – Publicação sobre o património do Município: lista dos bens próprios, móveis ou imóveis, administrados pela Autarquia local, dados em concessão ou cedidos para exploração – Deve ser divulgada uma listagem dos bens cedidos a particulares ou a associações culturais, ou de cariz ambiental, social ou outras (contratos de comodato), pelo menos referentes aos dois anos anteriores ao ano em questão, assim como um inventário de bens imóveis arrendados e de bens imóveis municipais explorados por particulares ao abrigo de contratos de exploração ou de concessão, também pelo menos referentes aos últimos dois anos. Este indicador é considerado válido caso exista uma referência específica relativa à não existência de operações deste tipo nos anos alvo da pesquisa.

4 – Publicação do Boletim Municipal – Deve estar disponível a publicação onde a autarquia divulga as suas atividades e decisões. Através do boletim são enumeradas as iniciativas da Câmara Municipal, os eventos do concelho e as decisões tomadas em sede de reunião de Câmara. Assim, considera-se importante que o boletim esteja atualizado.

5 – Publicação de uma lista com o valor dos impostos, taxas, tarifas e preços do Município – Devem ser públicos os valores atualizados dos impostos (IMI, IRS, IRC e Derrama), das taxas municipais (taxas urbanísticas, administrativas e de edificação etc), das tarifas da água e saneamento e resíduos sólidos urbanos e dos preços dos serviços e dos equipamentos municipais.

D) Relação com a Sociedade

A dimensão D trata da relação com a sociedade e é constituída por 8 indicadores

1 – Motor de busca no site do Município – Deve estar disponível um motor de busca, que permita realizar uma busca por palavras aos conteúdos do *website*.

2 – Link(s) para redes sociais com atividade – Devem ser disponibilizadas ligações para redes sociais como o *Facebook*, *Twitter* ou *Youtube*. Estas redes sociais devem estar em funcionamento e atualizadas.

3 – Sistema de informação do Município (informação atualizada sobre cortes, suspensões ou alterações de serviços, redes viárias e de transportes públicos) – Devem ser publicadas informações relevantes para o cidadão, relacionadas com assuntos que afetem a sua vida quotidiana e relacionadas com os serviços municipais. Essas informações podem ser por exemplo relativas a interrupções de trânsito, cortes de água e luz, etc.

4 – Serviço de pedidos de informação que possibilite ao cidadão acompanhar o procedimento administrativo online – Devem estar disponíveis várias funcionalidades que permitam aos cidadãos fazer pedidos de informação aos serviços municipais sobre procedimentos administrativos e sobre a sua relação com a administração do município. Este indicador não se considera cumprido caso apenas haja uma mera disponibilização de formulários para seu preenchimento e *download*.

5 – Provedor do Município: Publicação do estatuto e contacto – Deve ser divulgado o estatuto e o contacto de uma figura independente que garante a prossecução dos direitos e dos interesses legítimos dos particulares perante os órgãos municipais, fazendo a ligação entre o cidadão e o município.

6 – Publicação dos horários de funcionamento do Município, dos seus serviços e equipamentos – Deve estar disponível informação acerca dos horários de abertura ao público dos paços do concelho, dos balcões de atendimento, das bibliotecas, dos pavilhões e de outros serviços e equipamentos municipais.

7 – Publicação dos protocolos e deliberações relativamente a subsídios, utilização de bens móveis, como veículos, e imóveis às associações cívicas, desportivas, culturais, recreativas ou outras – Devem ser publicados os protocolos de colaboração com organizações do município, que definem os apoios da Câmara Municipal a estas instituições. Devem também ser divulgadas as deliberações das reuniões de Câmara relativas a algum tipo de auxílio (monetário, de cedência de bem ou de outra natureza). Esta informação deve estar disponível pelo menos relativamente ao último ano. No entanto, este indicador também se considera satisfeito se estiver publicada a lista com os benefícios atribuídos anualmente às associações do concelho, o chamado “Mapa das Subvenções”, e cuja preparação e publicitação é alvo de uma imposição legal (Lei nº 64/2013, de 27 de agosto).

A informação contida neste mapa deve identificar claramente o beneficiário, o montante transferido, ou o valor e a natureza do benefício atribuído, a data da decisão, a finalidade do apoio e o fundamento legal.

8 – Espaço para Reclamações / Sugestões – Deve ser disponibilizada uma plataforma no *website* que permita ao cidadão fazer reclamações e apresentar sugestões com vista à melhoria dos serviços municipais prestados.

#### E) Contratação Pública

A dimensão E é sobre transparência na contratação pública. É composta por 10 indicadores que estão distribuídos 3 sub-dimensões, são elas: E.1- Procedimentos pré-contratuais (4 indicadores); E.2- - Celebração e Execução do contrato (3 indicadores); E.3- - Controlo e Avaliação (3 indicadores).

##### **E.1. – Procedimentos pré-contratuais**

1.1 – Publicação dos bens e serviços adquiridos sem concurso (ajuste direto ou outro procedimento), respetivos fornecedores e montantes – Deve ser

divulgada uma listagem de bens e serviços adquiridos pela autarquia com recurso a procedimentos pré-contratuais que permitem a contratação sem concurso público, por exemplo por ajuste direto, diálogo concorrencial, concurso limitado por prévia qualificação ou negociação etc.

1.2 – Publicação das peças concursais (anúncio de abertura do concurso, programa do concurso e caderno de encargos) – Devem estar disponíveis as peças concursais dos procedimentos de contratação. Devem estar disponíveis, além do anúncio de abertura do respetivo concurso, as restantes peças, são elas: caderno de encargos e o programa do concurso. Entende-se por caderno de encargos, a peça do procedimento que contem as cláusulas que farão parte do contrato a celebrar, descrevendo as obrigações das partes. O programa do concurso traduz-se no regulamento que esclarece os termos a que deve obedecer a fase de formação do contrato até à sua celebração.

1.3 – Publicação do relatório de avaliação de propostas para cada procedimento concursal – Devem encontrar-se publicados os relatórios preliminares e finais de avaliação ou análise das propostas dos vários procedimentos concursais do município.

1.4 – Publicação dos adjudicatários e das entidades concorrentes (concursos) ou consultadas (outros procedimentos) para cada contrato – Deve ser divulgada informação que identifique as organizações que concorreram a cada concurso público, ou que foram convidadas a apresentar propostas, assim como a entidade adjudicatária em cada procedimento, no mínimo relativamente aos últimos dois anos. É importante que o cidadão perceba quem concorreu e quem foi selecionado em cada procedimento.

## **E.2 – Celebração e Execução do contrato**

2.1 – Publicação das propostas adjudicadas – Devem ser públicas as propostas adjudicadas, pelo menos relativamente aos dois anos anteriores. A proposta constitui a declaração através da qual o concorrente manifesta ao município a vontade de celebrar contrato. A proposta inclui a declaração como aceita o conteúdo do caderno de encargos, e os documentos que contenham os atributos da respetiva proposta.

2.2 – Publicação dos contratos firmados com adjudicatários (incluindo adendas e anexos) – Devem estar disponíveis os contratos assinados entre as partes, nos casos em que se aplique. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

2.3 – Publicação dos relatórios de acompanhamento e/ou de avaliação do desempenho do fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro – Devem ser divulgados os relatórios que se destinam a avaliar os fornecedores do município relativamente a questões acerca do desempenho dos seus fornecimentos. Esta avaliação traduz se na atribuição de um *score*, com o objetivo de confirmar a aptidão do fornecedor e a qualidade dos seus produtos ou serviços. Com base nesta pontuação, é possível fazer uma comparação entre os fornecedores. De notar que, tanto os fornecedores, como os prestadores de serviços e os empreiteiros são avaliados de acordo com critérios específicos que devem ser incluídos obrigatoriamente no relatório, como por exemplo cumprimento do prazo de entrega, preços, qualidade do produto, etc.

### **E.3 – Controlo e Avaliação**

3.1 – Publicação do número de contratos adjudicados por cada fornecedor – Deve ser divulgada uma lista com o número e a identificação dos contratos celebrados com cada fornecedor.

3.2 – Publicação do valor dos “trabalhos a mais” por cada contrato – Deve estar disponível uma lista de todos os contratos que foram alvo de alterações de preços devido a situações imprevistas, numa base anual.

3.3 – Publicação dos pareceres, vistos e relatórios de auditoria das entidades de fiscalização – Deve ser publicado o resultado das fiscalizações do Tribunal de Contas, da Inspeção Geral das Finanças e de outras entidades fiscalizadoras da atividade do município sobre questões de contratação pública. Devem também encontrar-se disponíveis os vistos concedidos pelo Tribunal de Contas para a celebração de contratos. Este indicador é validado no caso de ser mencionado claramente no *website* que não foram realizadas estas fiscalizações.



## F) Transparência Económico-Financeira

A dimensão F trata de assuntos relacionados com a transparência económico-financeira e é constituída por 12 indicadores que se dividem em 4 sub-dimensões, são elas: F.1- Documentos Previsionais (1 indicador); F.2- Documentos de prestação de contas (4 indicadores); F.3- Informação sobre a execução orçamental (4 indicadores); F.4- Transparência sobre o endividamento (3 indicadores). Note-se que muita da informação de que trata a dimensão F, esta contida nos documentos anuais de prestação de contas do município. Para que os indicadores sejam considerados cumpridos, esta informação deve estar disponível de forma a permitir aos cidadãos pesquisar por ela, sendo uma boa prática para proceder à sua desagregação, permitindo ao cidadão encontrar cada indicador de forma acessível e direta, sem grande dispêndio de tempo e esforço na procura e consequente interpretação desta informação.

### **F.1 – Documentos Previsionais**

1.1 – Orçamento do Município – Deve estar disponível o documento que apresenta a previsão anual das receitas e das despesas que o município prevê arrecadar e realizar, respetivamente pelo menos ao ano que se encontra a decorrer.

### **F.2 – Documentos de prestação de contas**

2.1 – Balanço – Deve ser publicado o documento que identifica a situação financeira e patrimonial da autarquia, em determinado momento, apresentando de forma detalhada os ativos, os passivos e o património do município. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

2.2 – Demonstração dos Resultados – Deve estar disponível um mapa contabilístico que reflita os resultados das operações económicas (rendimentos e gastos) do município durante determinado espaço de tempo e que serve para avaliar a aplicação dos recursos utilizados. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

2.3 – Relatório de Gestão – Deve ser divulgado um documento que apresente uma exposição fiel sobre a evolução dos negócios e a situação do município relativamente às contas apresentadas. Este documento visa dar a conhecer a situação económica e financeira do exercício económico em causa,

demonstrando a eficiência na utilização dos meios afetos à prossecução das atividades desenvolvidas pela autarquia e a eficácia na realização dos objetivos inicialmente aprovados. Deve ser assinado por todos os responsáveis executivos. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

2.4 – Mapa de Fluxos de Caixa – Deve estar disponível o mapa de fluxos de caixa que tem por objetivo registar os pagamentos e recebimentos (saída e entrada de dinheiro respetivamente), do município relativamente a determinado período temporal. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

### **F.3 – Informação sobre a execução orçamental**

3.1 – Mapas de Execução Orçamental (Despesa e Receita) – Devem ser divulgados os mapas de controlo orçamental da despesa e receita. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

3.2 – Execução anual do Plano Plurianual de Investimentos – Deve estar disponível o documento relativo ao mapa de execução do Plano Plurianual de Investimentos. Este documento é de cariz previsional e expressa as prioridades de investimento do município para os próximos anos. De salientar ainda que, o mapa de execução demonstra a execução deste plano em determinado exercício económico, identificando o nível de execução financeira anual e global. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

3.3 – Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia) – Deve ser publicado um mapa das transferências de capital de despesa. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

3.4 – Alterações e retificações orçamentais – Devem ser divulgados os mapas das modificações do orçamento da receita e da despesa que mostram as alterações ocorridas no orçamento durante o ano para fazer face a situações que não foram previstas inicialmente. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

#### **F.4 – Transparência sobre o endividamento**

4.1 – Lista de dívidas a fornecedores e respectivos períodos de mora – Deve constar do *website*, o mapa anual de pagamentos em atraso, ou a declaração em como o município não tem pagamentos em atraso. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

4.2 – Lista de empréstimos à banca e respectivos prazos e vencimentos – Deve estar disponível um mapa que tem como objetivo fornecer informações acerca do nível de endividamento da entidade como resultado da contratação de empréstimos. É importante referir que este mapa apresenta separadamente informação sobre empréstimos de acordo com o respectivo prazo: curto, médio ou longo prazo. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

4.3 – Lista de dívidas por *factoring* e outra dívida a terceiros – Deve ser divulgado um mapa que visa informar sobre o nível de endividamento do município em causa em resultado das dívidas assumidas perante terceiros. As dívidas por *factoring* são fruto de contratos de *factoring* que assentam na transferência dos créditos a curto prazo do seu titular (cedente) para um fator (cessionário) que derivam da venda de produtos ou prestação de serviços a terceiros (devedores cedidos). Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

#### **G) Transparência na área do Urbanismo**

A dimensão G trata de transparência no campo do urbanismo e é composta por 10 indicadores, distribuídos por 3 sub-dimensões, são elas: G.1- Geral (1 indicador); G.2- Ao nível do Ordenamento do Território (5 indicadores); G.3- Ao nível da gestão Urbanística e Patrimonial (4 indicadores).

##### **G.1 – Geral**

1.1 – Existe uma secção com conteúdos sobre ordenamento do território e urbanismo na página principal do portal do município? – Deverá ser divulgada na página principal do *website* do município uma secção com conteúdos relativos a assuntos relacionados com o ordenamento do território e urbanismo.

## **G.2 – Ao nível do ordenamento do território**

2.1 – Publicação do Plano Diretor Municipal (PDM) – Deve estar publicado o PDM em vigor. Este plano deve conter: o regulamento, a Planta de Condicionantes e a Planta de Ordenamento. O regulamento estabelece os princípios, normas e mecanismos reguladores das ações de intervenção e utilização do território. A Planta de Condicionantes expõe as servidões e restrições da utilidade pública em vigor que possam representar limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento. Entende-se por Planta de Ordenamento, o modelo da estrutura espacial do município, de acordo com os sistemas estruturantes e a classificação e qualificação dos solos bem como as unidades operativas de planeamento e gestão definidas.

2.2 – Publicação de informação georreferenciada sobre o uso e destino do solo e suas condicionantes – Deve estar disponível um Sistema de Informação Georreferenciada (SIG), que é uma ferramenta de análise de informação, que usa tecnologia informática e que é composto por bases de dados de informação geográfica e alfanumérica georreferenciada. Este sistema disponibiliza informação geográfica sobre o ordenamento do território municipal, cartografia, mapas de ruído, impressão de plantas, etc. Estas aplicações permitem aos municípios aceder a um conjunto de informação geográfica sobre o município e representam um instrumento imprescindível para um bom conhecimento do território e sua gestão.

2.3 – Publicação dos Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) em curso, aprovados e em revisão – Devem ser públicos os PU e os PP em vigor, os que foram aprovados e os que ainda se encontram em fase de revisão.

2.4 – Publicação dos resultados da discussão pública dos planos Municipais de Ordenamento do Território – Devem ser divulgados os relatórios elaborados aquando das discussões públicas (incluindo uma listagem das discussões públicas já existentes), acerca dos planos municipais de ordenamento do território no quais a Câmara Municipal analisa as recomendações, sugestões de melhoria e observações, apontadas pelos particulares sobre os diferentes planos municipais, dando direito ao cumprimento de participação dos cidadãos

nas revisões e elaborações destes planos e identificando as modificações que deverão ser introduzidas que surjam como resultado desta coligação.

2.5 – Publicação do Relatório do Estado de Ordenamento do Território (REOT) – Deve estar disponível no *website* pelo menos o último REOT. O REOT é uma ferramenta que permite uma avaliação numa ótica de continuidade do desenvolvimento do território. Nesse sentido, o relatório analisa o nível de execução dos objetivos e concretização das ações propostas no PDM em vigor em determinado município. Deverá apresentar o balanço da execução dos instrumentos de gestão territorial em vigor, assim como deve aferir os níveis de coordenação interna e externa obtidos, fundamentando uma eventual necessidade de revisão ou alteração dos planos em vigor.

### **G.3 – Ao nível da gestão Urbanística e Patrimonial**

3.1 – Publicação da síntese dos pareceres dos serviços de urbanismo sobre todos os empreendimentos imobiliários e/ou alteração dos projetos já construídos ou aprovados – Deve estar disponível de uma forma sintetizada, acessível para o cidadão, os pedidos de informação efetuados sobre empreendimentos imobiliários, indicando a localização dos empreendimentos e a decisão dos serviços de urbanismo. A informação deve referir-se a empreendimentos residenciais (construção de moradias ou prédios, empreendimentos turísticos, empreendimentos de retalho, e operações de loteamento, ou seja, transformação de solo rústico em urbano através da sua subdivisão) que estejam sujeitos a emissão de licenças por parte da Câmara Municipal. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

3.2 – Publicação de lista de permutas de terrenos com o município e de venda de terrenos municipais, respetiva localização e valor da permuta ou venda – Deve ser divulgada uma lista enumerando os contratos de permuta (troca de propriedades) e de alienação celebrados entre o município e particulares. Nessa lista deve incluir informação acerca da localização das propriedades e dos valores contratados. Caso não existiam operações desta natureza, o município deve

indicar esse facto. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

3.3 – Lista de desafetações de património do domínio público municipal, valor patrimonial e proprietário adquirente – Deve ser publicada uma listagem anual de desafetações (integração de bens do domínio publico em domínio privado do município) e o proprietário adquirente, caso estes bens sejam vendidos *a posteriori*. Deve ser declarado o facto de não existirem contratos desta natureza. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.

3.4 – Publicação de lista de constituição de direitos de superfície e similares – Deve estar disponível uma lista anual com informação sobre as cedências de terrenos do município a particulares seja para construção ou plantação. Caso não se verifique a existência de contratos desse tipo, o município deve evidenciar esse facto. Essa informação deve estar disponível para os últimos dois anos, no mínimo.