

FATORES EXPLICATIVOS DO NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES: UMA ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL

Nuno Adriano Baptista Ribeiro^{1,2} (nunoa@ipb.pt)
Escola Superior de Tecnologia e Gestão
Instituto Politécnico de Bragança
Campus de Santa Apolónia – Apartado 134
5301-857 Bragança (Portugal)

Susana Jorge¹ (susjor@fe.uc.pt)
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra
Av. Dias da Silva, 165
3004-512 Coimbra (Portugal)

¹NEAPP – Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, Universidade do Minho

²UNIAG – Unidade de Investigação Aplicada em Gestão, Instituto Politécnico de Bragança

RESUMO

O objetivo desta investigação é o de identificar, durante o período de 2004 a 2009, os fatores explicativos do nível de endividamento dos municípios portugueses, tentando perceber quais e de que forma o influenciam. Serão estudados fatores institucionais, políticos, fiscais e económico-financeiros/orçamentais. Para o efeito, utilizar-se-á a metodologia de tratamento de dados em painel. Os resultados, que poderão ser sustentados nas teorias da escolha pública, ilusão fiscal e institucional, permitem verificar que são vários os fatores que explicam o endividamento dos municípios portugueses. Destacam-se a capacidade turística, a ideologia política, o ciclo político, as receitas próprias, a despesa total, o investimento, o saldo corrente e o desemprego.

PALAVRAS-CHAVE: Municípios, Endividamento Local, Análise de dados em painel.

ABSTRACT

The objective of this research is to identify, from 2004 to 2009, the determinant factors of the Portuguese municipalities' debt level, trying to understand which ones affect it and in what way. Institutional, political, fiscal and financial-economic/budget factors will be studied. For this purpose, methodology of panel data treatment will be applied. The results, which can be sustained in the theories of public choice, fiscal illusion and institutional, shows that there are several factors that explain Portuguese municipalities' debt level. Highlight the tourist capacity, political ideology, the political cycle, own revenue, total expenditure, investment, current balance and unemployment.

KEY WORDS: Municipalities, Local Debt, Panel data.

1. INTRODUÇÃO

No contexto da atual crise económica internacional, o endividamento do setor público tem sido um problema com que várias economias se têm debatido. A sua resolução tem sido dificultada, em muitos casos, pela recessão económica, subida da taxa de desemprego, bem como pela redução das receitas públicas.

No que se refere especificamente ao endividamento dos níveis descentralizados do Governo, constata-se que nas circunstâncias de insuficiência de financiamento próprio e da Administração Central, este constitui também um instrumento financeiro fundamental para que possam cumprir com as atribuições que lhes estão acometidas por lei. Considerando as contas dos municípios portugueses¹, constata-se que, por exemplo, no ano de 2009, os empréstimos obtidos representavam 57% do valor do investimento para o mesmo ano.

Neste contexto, será fundamental gerir e controlar o endividamento da Administração Local (AL), pelo que são vários os documentos públicos oficiais² onde se estabelece que será fundamental que a AL tenha uma participação solidária no esforço de consolidação orçamental das Administrações Públicas.

Considerando o descrito anteriormente, será portanto essencial controlar o endividamento dos municípios portugueses, pelo que, para além dos limites estabelecidos na lei, urge a necessidade de criação de outros mecanismos que permitam, aos próprios e aos organismos de controlo (e.g. Tribunal de Contas, Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral das Autarquias Locais, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, etc.), fazer uma análise e gestão eficiente do mesmo.

Como se pode verificar, existem razões mais que suficientes que justificam a presente investigação, sendo que o seu objetivo será o de identificar, considerando o período de 2004 a 2009, os fatores explicativos do nível de endividamento dos municípios portugueses, tentando perceber quais o influenciam e de que forma.

Serão estudados vários fatores institucionais (capacidade turística e limite legal máximo de endividamento), políticos (ideologia política, ciclo político, forma de governação, coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal e coincidência do partido político do Executivo municipal com o do Governo Central), fiscais (receitas fiscais e receitas próprias) e económico-financeiros/orçamentais (transferências do Governo Central, despesa total, investimento, receitas de capital, saldo corrente, índice de poder de compra e desemprego).

Para a elaboração do estudo recorrer-se-á à metodologia de tratamento de dados em painel. Esta metodologia adequa-se perfeitamente ao tipo de estudo que se pretende desenvolver, pois permitirá analisar simultaneamente as variações intermunicipais (dimensão seccional) e ao longo do tempo (dimensão temporal).

Para a consecução do objetivo definido, este trabalho compreenderá, para além desta introdução, um segundo ponto onde se fará um enquadramento das teorias explicativas do endividamento, fundamentalmente as da escolha pública, ilusão fiscal e institucional.

No ponto 3 estudar-se-ão os determinantes do endividamento dos municípios portugueses, apresentando-se para o efeito os objetivos, as hipóteses de investigação e as variáveis, bem como a forma como serão tratados os dados.

Os resultados da aplicação do modelo, bem como a discussão das hipóteses, serão descritos no ponto 4.

¹ <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

² Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica; Programa de Estabilidade e Crescimento; Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais; Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015

Por fim, sumariaremos as conclusões fundamentais da investigação, algumas limitações que foram surgindo aquando da sua realização, referindo ainda algumas sugestões para linhas de investigação futuras.

2. TEORIAS EXPLICATIVAS DO ENDIVIDAMENTO

2.1. TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

O principal desenvolvimento da teoria da escolha pública ocorreu no último terço do século XX, sendo de destacar as obras de Buchanan & Tullock (1962) e Ostrom (1971). Segundo Pereira (1997), o seu objetivo principal é o de estudar grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional.

Mueller (1976) refere que esta teoria estuda o processo relacionado com a tomada de decisões em contextos políticos, utilizando premissas teóricas e metodológicas provenientes das ciências económicas. Neste contexto, Musgrave & Musgrave (1989) acrescentam que a competência política permite, aos políticos, atuar de acordo com os interesses dos eleitores, tal como a competência económica se baseia nas preferências dos consumidores para definir a sua oferta.

Os postulados básicos associados à escolha pública consideram, tal como na teoria económica, o indivíduo com um ser egoísta, racional e que maximiza a utilidade (Mueller, 1976). Com base nesta ideia, Musgrave & Musgrave (1989) referem que os políticos tentam maximizar os votos de forma a conseguirem chegar ao poder e manter-se nele. Já os eleitores votam nos políticos que entendem melhor representar os seus interesses.

O processo político democrático poderá, segundo Pereira (1997), ser analisado como um mercado competitivo, onde os políticos, cidadãos, funcionários públicos, de entre outros, têm fundamentalmente motivações egocêntricas.

Assim, tendo por base as ideias atrás expostas, constata-se que a análise do processo político, elaborada no âmbito da teoria da escolha pública, segue os mesmos princípios que a teoria da agência³(A. Ferreira, 2011). Nestes termos, o político será o agente e o principal serão os cidadãos/eleitores, partidos da oposição, credores, órgãos de controlo, organizações não governamentais, de entre outros. Para Zimmerman (1977), a delegação de autoridade, pelos cidadãos aos políticos, poderá criar um problema de agência, sendo expectável que nem sempre o agente (político) atue no melhor interesse do principal (cidadãos, eleitores, etc.).

Para (A. Ferreira, 2011) uma consequência da abordagem positiva da teoria da escolha pública é a de que o político tem motivações para manipular as políticas económicas em proveito próprio, na tentativa de maximização dos votos. Considerando que através da despesa pública se podem ganhar votos e como com aumentos visíveis de tributação geralmente se podem perder votos, há uma tendência para que, em regimes democráticos se criem orçamentos deficitários. Por outro lado, os governos envolvem-se em ciclos político-económicos, caracterizados pelo aumento da despesa pública/endividamento no período pré-eleitoral, seguido por tensões inflacionistas e políticas restritivas no período pós-eleitoral (Pereira, 1997). Tendo por base este tipo de atuação, surge a possibilidade da existência de ciclos económicos condicionados pelos períodos eleitorais.

2.2. TEORIA DA ILUSÃO FISCAL

³Considerando que a teoria da agência se baseia, no fundamental, nos princípios implícitos à teoria da escolha pública, optámos por não desenvolver a primeira de forma autónoma.

A teoria da ilusão fiscal surgiu inicialmente por Puviani (1903), que tentou demonstrar a opacidade gerida pelos gestores públicos na imposição de impostos e na manipulação dos gastos públicos. Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b) referem que esta teoria foi introduzida na literatura moderna, sobre finanças públicas, por Buchanan (1960) e utilizada por vários investigadores com a intenção de confirmar a sua validade empírica.

Buchanan (1967) contribuiu para um grande desenvolvimento da teoria da ilusão fiscal, pois desenvolveu a discussão das principais contribuições teóricas possibilitadas pela revisão da obra de Puviani (1903). O mesmo autor sugeriu o estudo da ilusão fiscal como uma fonte potencial de um setor público sobredimensionado.

No desenvolvimento da teoria, Buchanan & Wagner (1977) utilizaram as ideias iniciais de Puviani (1903) para estudar a subavaliação dos custos de longo prazo das despesas públicas correntes, por parte dos eleitores.

Oates (1989) contribui também, de forma relevante, para o desenvolvimento da investigação sobre a ilusão fiscal, considerando a hipótese de erros sistemáticos de perceção dos parâmetros-chave da política fiscal, o que conduz a escolhas distorcidas, essencialmente, por parte do eleitorado. Consequentemente, a ilusão fiscal origina resultados negativos em relação ao bem-estar, o que leva a um setor público excessivamente volumoso (Mourão, 2009).

Para Oates (1989) a ilusão fiscal pode assumir várias formas e ser fundamentalmente originada por endividamento (*debt sources*), transferências (*grant sources*) e tributação (*tax sources*).

No que se refere ao endividamento (*debt sources*), Oates (1989) refere que os políticos têm motivações para financiar a sua atividade através do endividamento, uma vez que os eleitores têm mais facilidade em conhecer os verdadeiros custos dos programas dos governos se tiverem de os financiar através de impostos. Desta forma, os políticos poderão estar a esconder dos eleitores os verdadeiros custo diretos dos programas.

Também Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b) sustentam que o endividamento pode ser utilizado como um instrumento de ilusão fiscal, o que leva a que os cidadãos possam subestimar o valor descontado presente dos pagamentos de impostos futuros, resultantes do financiamento através do endividamento.

Já Wagner (1987) considera que, a não ser que existam restrições constitucionais ou institucionais, em democracia existe uma tendência para o financiamento através de endividamento, em detrimento do financiamento via impostos, pois estes últimos diminuem o apoio político.

Levy & Feigenbaum (1987) consideram que não existem diferenças económicas entre o financiamento da despesa pública através de impostos ou de endividamento. No entanto, realçam que os eleitores podem identificar diferenças que podem influenciar o seu voto, preferindo assim o financiamento através do endividamento.

Quanto à utilização das transferências (*grant sources*) como mecanismo de ilusão fiscal, Courant *et al.* (1979) referem que estas contribuem para a confusão dos eleitores relativamente ao custo médio e ao custo marginal dos bens e serviços públicos. Neste sentido, como as transferências reduzem o preço médio dos bens públicos do governo beneficiário, os eleitores atuam, de forma errada, como se o preço médio fosse o verdadeiro preço-imposto marginal. No entanto Oates (1989) chama à atenção de que pode surgir o fenómeno do *flypaper effect*. Isto é, as transferências para os governos locais poderão levar a aumentos mais significativos das despesas públicas do que se o mesmo montante fosse devolvido aos cidadãos através de uma redução de impostos (Rios & Costa, 2005).

Também Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b) referem que as transferências que os municípios recebem do Governo Central poderão ser um ótimo instrumento de ilusão fiscal. Acrescentam que o financiamento dos serviços públicos, com transferências, leva a que os eleitores subestimem os custos dos mesmos, pois creem que terão uma diminuição do seu preço-imposto.

Por último, a utilização da tributação (*taxsources*) como instrumento de ilusão fiscal, assenta, na ótica de Oates (1989), na perspectiva de que os cidadãos percebem com muita dificuldade o real nível de impostos. Essa dificuldade está associada à complexidade da estrutura fiscal, à confusão sobre a incidência final, bem como ao crescimento automático do nível liquidado originado, fundamentalmente, pelo aumento da base de incidência e não tanto pelo aumento das taxas de imposto (Mourão, 2009).

São vários os autores, que no âmbito do estudo do endividamento da AL, estudam variáveis perfeitamente enquadradas nesta teoria. No âmbito desses estudos é também normal a introdução das transferências (Borge, 2005; Tovmo, 2007; Zafra Gómez *et al.*, 2009, Dolores Guillamón *et al.*, 2011) bem como da carga fiscal (Farnham, 1985; Feld & Kirchgässner, 2001; Vallés Giménez, 2002; Cabasés *et al.*, 2007; Feld *et al.*, 2011 e Hájek & Hájková, 2009)

2.3. TEORIA INSTITUCIONAL

A teoria institucional surge nos finais dos anos 1970s e início dos anos 1980s, tendo por base o reconhecimento da importância que o meio envolvente tem na definição das estruturas e comportamentos das organizações. Desta forma, como referem Carpenter & Feroz (2001) e Aibar Guzmán (2003), esta teoria centra-se no estudo da influência que os vários fatores sociais e culturais, do meio envolvente em que operam, têm sobre as estruturas e padrões de comportamento que as instituições adotam para sobreviver, bem como legitimar a sua atuação e existência. Para Major & Ribeiro (2009), as estruturas organizacionais resultam das pressões exercidas pelo meio envolvente institucional em que operam, sendo estas a explicação da diversidade organizacional.

Scapens (1994) considera que será então fundamental e necessário definir o que se entende por instituição, dada a importância que assume na teoria institucional. Será também importante perceber qual é o significado que se atribui à mesma como unidade de análise.

Neste âmbito, Dimaggio & Powell (1991) e Scapens (1994) consideram que a definição de instituição não é única. Destacam, no entanto, que todas as definições relevam aspetos de carácter cultural, social e comportamental. Assim, referem que serão um conjunto de ideias, crenças, valores e rotinas, partilhados pelo indivíduo como membro de um grupo.

Meyer & Rowan (1977) entendem que as instituições são mitos, pois a sua eficácia depende do facto de serem aceites socialmente e de serem promovidas por indivíduos e grupos, aos quais lhes é reconhecida capacidade e legitimidade para agirem. Segundo estes autores, os mitos podem ser caracterizados segundo duas propriedades. Por um lado, os mitos são preceitos impessoais e racionais. Por outro, expressam valores que são habitualmente aceites como legítimos e que, como tal, com o passar do tempo se institucionalizaram como forma apropriada de atuar.

Para Reginato *et al.* (2009), a teoria institucional permite explicar a forma como as organizações respondem às influências dos vários ambientes institucionais.

Dimaggio & Powell (1983) acrescentam que existe um processo de homogeneização que faz com que as diversas organizações pertencentes a um determinado ambiente institucional sejam cada vez mais similares entre si. Este processo é denominado, pelos autores, como isomorfismo, sendo possível distinguir dois tipos complementares. Por um lado, o competitivo que enfatiza a procura de atuações e estruturas apropriadas, no âmbito económico, através da adoção de estratégias e práticas dos concorrentes. Por outro, o institucional que corresponde ao processo pelo qual as organizações tendem a adotar as mesmas práticas e estruturas ao longo do tempo, em resposta às pressões institucionais (Dimaggio & Powell, 1991). Dimaggio & Powell (1983) afirmaram que este isomorfismo poderá ajudar a compreender e explicar a influência da política, bem como de outras pressões exercidas sobre as organizações.

O isomorfismo institucional poderá ocorrer, segundo Dimaggio & Powell (1991), sob três formas: coercivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercivo, que é o que melhor enquadra algumas investigações relacionadas com o estudo da AL, inclusive este nosso, poderá resultar de três fontes: em primeiro lugar das

pressões, formais ou informais, exercidas sobre a organização por outras organizações, das quais a primeira depende (por exemplo e Estado, um fornecedor, um cliente, de entre outros); em segundo lugar das pressões sociais (em nossa opinião a pressão exercida pelos partidos e eleitores/cidadãos, poderá enquadrar-se neste tipo de isomorfismo) e culturais levadas a cabo pela sociedade em que a organização opera; por último, das pressões de um mandato governamental. O isomorfismo mimético está fundamentalmente associado à tentativa de redução de incerteza, o que leva as organizações a imitarem comportamentos e estruturas já testados e bem sucedidos noutras organizações similares. Finalmente, o isomorfismo normativo reconhece que as profissões assumem um papel fundamental na difusão de práticas e orientações idênticas a serem seguidas pelas organizações (Major & Ribeiro, 2009). Desta forma relaciona-se com a profissionalização dos trabalhadores, no âmbito organizativo, quer através da educação formal, quer da formação prática (Dimaggio & Powell, 1991). Estas três modalidades de isomorfismo institucional estão interligadas, sendo por vezes difícil distingui-los, mas tendem a derivar de condições diferentes (Frumkin, 2004). Assim, ao nível analítico, apenas o isomorfismo coercivo está vinculado com o meio envolvente. Os processos miméticos e normativos são internos e ajudam a explicar a propagação das funções e estruturas.

A teoria institucional tem sido fundamentalmente utilizada em estudos que tentam compreender variadíssimos fenómenos no mundo empresarial. No entanto, a generalização da aplicação de reformas e alterações nas estruturas e comportamentos das entidades públicas, no âmbito do *New Public Management* (NPM), começou a ser explicada tendo por base a componente teórica e metodológica da teoria institucional (Frumkin, 2004). Neste sentido, surgiram vários estudos, no âmbito do Setor Público (Hood, 1995; Dolowitz & Marsh, 1997; Burns & Scapens, 2000; Bovaird & Downe, 2006; Reginato *et al.*, 2009).

No que se refere aos estudos sobre o endividamento, mais especificamente da AL, têm sido, como apresentado, geralmente enquadrados na teoria de escolha pública e da ilusão fiscal. No entanto, tendo por base os princípios associados à presente teoria, fundamentalmente sob a forma de isomorfismo coercivo, pensamos que vários trabalhos poderão ser enquadrados na mesma. Neste sentido, destacam-se estudos que tentam explicar a influência que os diferentes partidos, bem como as restrições legais e dos mercados financeiros têm sobre o endividamento. Podemos, deste forma, relevar os trabalhos de Farnham (1985), Kiewit & Szakaly (1996), Feld & Kirchgässner (2001), Vallés Giménez *et al.* (2003), Borge (2005), Ashworth *et al.* (2005), Cabasés *et al.* (2007), Tovmo (2007), Pascual Arzo *et al.* (2008), Hájek & Hájková (2009), Macedo (2009), Zafra Gómez *et al.* (2009), Feld *et al.* (2011), Letelier (2011), de entre muitos mais.

3. OS DETERMINANTES DO ENDIVIDAMENTO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

3.1. OBJETIVOS

A relevância do estudo do endividamento público parece-nos, portanto indiscutível. No caso de Portugal, tal é ainda mais relevante, dado, por um lado, o atual contexto de ajuda financeira externa e os níveis crescentes de endividamento público (aproximadamente 129% do PIB) ; e por outro, a falta de estudos e investigação sobre o tema. A AL é um contexto importante neste estudo, pela facilidade de acesso a dados.

Dada a relevância do tema, o objetivo desta investigação é o de perceber que fatores explicativos, a partir dos identificados na literatura, e tendo em consideração as diferentes teorias, melhor explicam o endividamento dos municípios portugueses. Neste sentido, serão estudados fatores institucionais, político-ideológicos, fiscais e económico-financeiros/orçamentais.

Para a consecução deste objetivo geral definem-se como objetivos específicos os seguintes:

- Perceber, de entre os fatores institucionais (capacidade turística e limite legal de endividamento), quais os que melhor explicam o endividamento dos municípios portugueses e de que forma;
- Perceber, de entre fatores político-ideológicos (ideologia política, ciclo político, forma de governação, coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal e coincidência do partido do Executivo com o do Governo Central), quais os que melhor explicam o endividamento dos municípios portugueses e de que forma;

- Perceber, de entre as variáveis fiscais (receitas fiscais e receitas próprias), quais as que melhor explicam o endividamento dos municípios portugueses e de que forma;
- Perceber, de entre as variáveis económico-financeiras/orçamentais (transferências do Governo Central, despesa total, investimento, receitas de capital, saldo corrente, índice do poder de compra e desemprego) quais as que melhor explicam o endividamento dos municípios portugueses e de que forma;

3.2. HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO E VARIÁVEIS

Após a definição dos objetivos será fundamental definir hipóteses de investigação que permitam, depois de serem testadas, conhecer melhor o endividamento dos municípios portugueses, no sentido de que este possa ser previsto com mais precisão, bem como mais controlado.

Assim, considerando a realidade portuguesa, as características específicas dos seus municípios, bem como as teorias explicativas do endividamento, serão formuladas de seguida, tendo também por base os estudos apresentados no ponto 2, as várias hipóteses de investigação, bem como as variáveis a estudar.

i) Capacidade turística

A capacidade turística pode levar a que os municípios portugueses tenham uma maior necessidade de vários tipos de infraestruturas turísticas, como por exemplo museus, acessos a monumentos históricos, requalificação de espaços verdes, etc.. Para além de uma maior necessidade de infraestruturas, poderão ter também uma maior procura de serviços públicos, designadamente transportes públicos, saneamento, etc. (Escudero Fernández & Prior Jiménez, 2002b).

As circunstâncias anteriores poderão originar uma maior despesa, o que, no caso de insuficiência financeira, poderá levar também a um maior endividamento. Deste modo, tendo em consideração os resultados obtidos por Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002a), Fernández Llera *et al.* (2003) e Zafra Gómez *et al.* (2009), que lhes permitiram concluir que existe uma relação positiva entre os níveis turístico e de endividamento, define-se a seguinte hipótese de investigação:

H₁: *O endividamento é maior nos municípios com maior capacidade turística.*

Para medir a capacidade turística será utilizada como variável o número de estabelecimentos hoteleiros, isto é, o total de hotéis, pensões e outros⁴.

ii) Limite legal máximo de endividamento

A Lei das Finanças Locais (LFL)⁵ de 2007, consubstancia importantes alterações, fundamentalmente traduzidas numa maior limitação dos níveis de endividamento, contribuindo assim para a sustentabilidade das finanças municipais e, consequentemente, de todas as finanças públicas.

Lembremos que os limites ao endividamento, até à publicação da referida lei, eram calculados em função dos juros e amortizações, cujo montante anual não poderia exceder o maior limite entre 3/12 das transferências do ano (Fundos Geral e de Coesão) e 20% das despesas de investimento do ano anterior⁶. A partir de 2007, os limites relacionam-se com o endividamento líquido total que, segundo o n.º 1 do Art. 37º da LFL, no final de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas (fiscais, de transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local relativas ao ano anterior).

Assim, porque os limites passaram a estar indexados aos níveis de receita e não de investimento, espera-se que tenham surgido algumas alterações em relação ao comportamento do endividamento municipal,

⁴ Engloba os hotéis-apartamentos, os apartamentos turísticos, os aldeamentos turísticos, os motéis, as pousadas e as estalagens.

⁵ De referir que esta lei já foi revogada com a entrada em vigor do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, consagrado na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁶ Art.º 24º, n.º3, da Lei n.º42/98, de 6 de agosto, anterior LFL.

nomeadamente no sentido da redução. Conseqüentemente, tendo por base o isomorfismo coercivo da teoria institucional, estabelecemos a seguinte hipótese:

H₂: O endividamento dos municípios é menor quanto menor for o limite legal máximo de endividamento.

O limite de endividamento será calculado tendo por base a legislação.

iii) Ideologia política

De acordo com a teoria da escolha pública, os partidos poderão, em função da sua ideologia política, apresentar objetivos diferentes, podendo, quando assumem o poder dos municípios, seguir as políticas mais favoráveis para os eleitores que os apoiaram (Escudero Fernández & Prior Jiménez, 2002b). Desta forma poderão existir diferenças, no que concerne à realização de despesas, o que poderá levar a níveis de endividamento diferentes. Por outro lado, considerando o isomorfismo coercivo da teoria institucional, considera-se que as pressões exercidas pelos partidos políticos sobre os governantes dos municípios, que lhes estão associados, poderão também diferenciar a atuação destes em relação ao endividamento.

O estudo do endividamento associado à ideologia política, está normalmente relacionado com a diferenciação de partidos de esquerda e direita ou então progressistas e conservadores. Não existe, no entanto, unanimidade quanto à relação com essa diferenciação poderá ter com o endividamento.

Em nossa opinião, tendo em atenção os partidos políticos que normalmente governam os municípios portugueses, partiremos da ideia de que, tendo os partidos de esquerda uma maior propensão para a intervenção pública, terão também uma maior probabilidade de apresentar valores de despesa maiores, o que poderá traduzir-se em valores de endividamento mais altos (Feld & Kirchgässner, 2001; Pettersson-Lidbom, 2001; Salinas Jiménez & Álvarez García, 2002, 2003; Ashworth *et al.*, 2005; Hagen & Vabo, 2005; Geys, 2007; Tovmo, 2007; Vila i Vila, 2010).

No que concerne à diferenciação entre partidos de esquerda e direita, são poucos os estudos que obtêm evidência empírica significativa. Apenas Pettersson-Lidbom (2001) e Ashworth *et al.* (2005) a conseguem obter, sendo que constatam, ao contrário do esperado, que os partidos de esquerda apresentam um menor endividamento. Ashworth *et al.* (2005) referem mesmo que tal resultado foi inesperado. Neste sentido, considerando esta última ideia, bem como a hipótese inicial de uma grande parte dos autores, pensamos ser sensato estabelecer, no contexto dos municípios portugueses, a seguinte hipótese:

H₃: O endividamento é maior nos municípios governados por partidos de esquerda do que nos governados por partidos de direita.

Para distinguir os municípios governados por partidos de esquerda e de direita, será utilizada uma variável dicotómica, que toma valores nos seguintes termos:

- 1 – Municípios governados por um partido ou coligação de esquerda;⁷
- 0 – Municípios governados por um partido ou coligação de direita.⁸

Em casos de municípios governados por independentes, será efetuada uma análise do percurso partidário do seu presidente, de forma a proceder-se também a uma classificação dentro da dicotomia acima apresentada. Adotamos este procedimento pois constatamos que, no cômputo geral, os presidentes independentes são dissidentes dos partidos políticos.

iv) Ciclo político

⁷ Consideramos como partidos de esquerda o Partido Socialista (PS), o Partido Comunista Português (PCP), o Bloco de Esquerda (BE) e Partido Ecologista "Os Verdes" (PEV).

⁸ Consideramos como partidos de direita o Partido Social Democrata (PPD-PSD), CDS - Partido Popular (CDS-PP) e Partido Popular Monárquico (PPM).

No âmbito da teoria da escolha pública, são vários os autores que tentam estabelecer uma relação entre o ciclo político e o endividamento. Mais especificamente tentam validar a existência dos designados ciclos estratégicos de endividamento. Neste sentido, é normalmente considerada a hipótese de que, nos períodos eleitorais, os municípios poderão ter uma tendência para aumentar o endividamento, devido a uma maior propensão para aumentar as despesas. Este facto poderá ocorrer devido à tentativa de maximizar as expectativas de reeleição ou, por outro, lado tentando limitar a atuação do seu sucessor.

São vários os autores atestam a existência de uma relação negativa, isto é, não validam a hipótese do aumento do endividamento nos anos pré-eleitorais e eleitorais. Como vimos, Fernández Llera *et al.* (2004) fundamentam este resultado na possibilidade de, muitas vezes, o governo municipal não dispor de maioria, o que lhe dificulta o recurso ao endividamento. Esta fundamentação não será muito adequada para os municípios portugueses, pois constata-se que são relativamente poucos os governados com uma minoria⁹.

Assim, para uma validação mais consistente, e tendo também por base os resultados obtidos por Pettersson-Lidbom (2001), Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b), Fernández Llera *et al.* (2003), Ashworth *et al.* (2005), Geys (2007), Agundez Alvarez & Baza Román (2008), Zafra Gómez *et al.* (2011) e Letelier (2011), que constataram que os governos locais aumentam o endividamento em períodos eleitorais, estabelecemos a hipótese seguinte:

H₄: *O endividamento dos municípios é maior no ano eleitoral.*

No estudo dos ciclos estratégicos de endividamento, são muitos os autores que consideram que o período eleitoral corresponde ao ano de eleições, bem como ao que o antecede. No entanto, durante o período de análise desta investigação, os dois atos eleitorais autárquicos em Portugal realizaram-se no mês de outubro¹⁰. Este facto, conjugado com os resultados obtidos no referido capítulo, levam a que consideremos que o aumento do endividamento líquido *per capita* poderá ocorrer apenas nos anos das eleições. Deste modo, para a definição dos ciclos políticos será utilizada uma variável dicotómica, com os seguintes parâmetros:

- 1 – Para o ano eleitoral;
- 0 – Para os restantes anos.

v) *Forma de governação*

Salinas Jiménez & Álvarez García (2002, 2003), Vila i Vila (2010) e SánchezMier (2011) consideram que a governação com maioria se traduzirá em menores cedências perante a minoria, e logo numa necessidade menor de recursos. Pelo contrário, a repartição do poder traduzir-se-á em mais cedências e numa maior necessidade de recursos, o que poderá levar a um maior endividamento. Feld & Kirchgässner (2001) também estudaram esta variável, mas consideraram não ser expectável a existência de um impacto significativo.

Não obstante, em nosso entender, a governação dos municípios portugueses com maioria poderá facilitar o recurso ao endividamento, podendo este ser dificultado no caso da governação em minoria. Quando os partidos da oposição não concordarem com algumas políticas, definidas pelo presidente (sem maioria), poderão dificultar a sua consecução através da não aprovação de endividamento. Considerando a literatura¹¹, bem como a particularidade apresentada, definimos uma relação indeterminada, no caso de a governação ser feita com maioria, pelo que consideramos que poderá ser positiva ou negativa. Desta forma fine-se a seguinte hipótese:

H₅: *O endividamento é maior/menor nos municípios que são governados com maioria do que nos que o são com minoria.*

⁹ Considerando o período de análise constata-se que, em média, apenas 10% dos municípios são governados com minoria.

¹⁰ Em 2005 realizaram-se no dia 9 e em 2009 no dia 11.

¹¹ Alguns autores utilizam como variável a fortaleza/fragmentação política. No entanto, em nosso entender, o objetivo da sua utilização é o mesmo da variável que apresentamos.

Para distinguir os municípios, tendo por base a forma de governação, define-se uma variável dicotómica, que assume os valores:

- 1 – Governação com maioria;
- 0 – Governação com minoria.

vi) Coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal

Não sendo usual encontrar esta hipótese na literatura internacional, parece-nos importante considera-la, dadas as particularidades dos municípios portugueses, que passamos a explicar.

Como a Assembleia Municipal funciona como o primeiro órgão de controlo (político) da atuação do Executivo, admite-se que poderá existir uma maior dificuldade na aprovação do recurso ao endividamento, caso não exista coincidência do partido com o do Executivo. Motivos ideológicos, de rigor orçamental e outros, podem levar a maioria partidária da Assembleia Municipal, de partido diferente do Executivo, a não aprovar o recurso ao endividamento. Adicionalmente, de acordo com a teoria da escolha pública, essa maioria poderá proceder ao veto, numa tentativa de prejudicar a atuação do partido no governo do município, e de maximizar a hipótese de eleição de um presidente do seu partido, para o executivo, nas eleições seguintes. Assim, espera-se que, no caso de existir coincidência partidária, o recurso ao endividamento seja maior. Neste âmbito, a hipótese será a seguinte:

H₆: O endividamento é maior nos municípios quando existe coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal.

Tal como para algumas das hipóteses anteriores, também para esta se define uma variável dicotómica, nos seguintes termos:

- 1 – Quando existe coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal;
- 0 – Quando não existe coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal.

No caso de existirem coligações governativas, considera-se que existe coincidência do partido político, desde que um deles seja coincidente.

vii) Coincidência do partido político do Executivo municipal com o do Governo Central

Tendo por base as teorias da ilusão fiscal e a da escolha pública, são vários os autores que têm abordado a relação entre o endividamento e a coincidência política entre o partido dos Governos Local e Central. López Laborda & Vallés Giménez (2002) consideram que, por motivos políticos, o Governo Central poderá beneficiar o Local quando tal coincidência exista. Esta circunstância poderá traduzir-se num aumento do valor das transferências do primeiro a favor do último. Assim, o recurso ao endividamento local poderá ser inferior, existindo também uma ilusão fiscal para os eleitores. Já Fernández Llera *et al.* (2003) estabelecem que a relação poderá ser ambígua pois, por um lado, o Governo Central poderá beneficiar financeiramente o Governo Local mas, por outro, o Governo Central poderá ser mais brando no que se refere ao controlo dos limites de endividamento.

No caso específico dos municípios portugueses, a LFL estabelece os critérios gerais para atribuição dos recursos às autarquias, o que faz com que a diferenciação possa ser feita em circunstâncias específicas (contratos-programa, acordos em áreas específicas, etc.).

Mesmo considerando que os resultados dos estudos anteriormente apresentados não foram significativos, pensamos que para o caso português, existe uma considerável possibilidade de o Governo Central favorecer os municípios ao nível financeiro, fundamentalmente através de transferências, quando o mesmo partido está no poder. Assim estabelece-se a seguinte hipótese:

H₇: O endividamento é menor nos municípios quando existe coincidência do partido político do Executivo municipal com o do Governo Central.

Seguindo a mesma metodologia da hipótese anterior, define-se a variável dicotómica da seguinte forma:

- 1 – Quando existe coincidência do partido político do Executivo com o do Governo Central;
- 0 – Quando não existe coincidência do partido político do Executivo com o do Governo Central.

viii) Receitas fiscais

A relação entre o endividamento e as receitas fiscais poderá ser explicada pela teoria da ilusão fiscal. Neste âmbito, poderá existir uma tendência para o financiamento através de endividamento, em detrimento do financiamento via impostos, pois estes últimos podem diminuir o apoio político. Partindo da ideia anterior, poderá afirmar-se que o endividamento poderá depender das opções que o município tome em relação às receitas fiscais. Isto é, um aumento da carga fiscal poderá levar à diminuição do endividamento e vice-versa. A literatura internacional apresentada tem formulado a hipótese de que quanto maior for o volume de receitas fiscais, menor será a necessidade de recorrer ao endividamento. No entanto, os resultados têm sido algo contraditórios. Feld & Kirchgässner (2001), Borge (2005), Agundez Alvarez & Baza Román (2008), Zafra Gómez *et al.* (2009, 2011), Hájek & Hájková (2009), Feld *et al.* (2011) e Sánchez Mier (2011), validaram a hipótese inicial. Já Farnham (1985), Vallés Giménez *et al.* (2003), Fernández Llera *et al.* (2004), Cabasés *et al.* (2007), Pascual Arzo *et al.* (2008) e Dolores Guillamón *et al.* (2011) obtiveram evidência contrária, ou seja, maior receita fiscal maior endividamento. A justificação mais utilizada para fundamentar estes resultados é a de que uma maior capacidade de fazer face aos encargos financeiros, resultante de maiores receitas fiscais, poderá levar a que os municípios tenham menos receios e mais facilidade de se endividarem.

Face ao exposto e considerando a realidade dos municípios portugueses, temos também alguma dúvida na relação que poderá existir entre o endividamento e as receitas fiscais. Neste sentido, pretendemos testar a seguinte hipótese:

H₈: O endividamento dos municípios é menor/maior quanto maior for o montante de receitas fiscais.

As receitas fiscais serão calculadas através do somatório dos impostos diretos, impostos indiretos e taxas.

ix) Receitas próprias

Segundo Carvalho *et al.* (2010) as receitas próprias serão as receitas totais deduzidas das transferências obtidas e dos passivos financeiros. Tendo por base esta forma de cálculo, observa-se que uma das suas principais componentes são as receitas fiscais, sendo as restantes provenientes de vendas de bens e serviços, rendimentos de propriedade, etc. Dado que estas são alvo de estudo na hipótese *H₈*, pensamos ser importante justificar o motivo da definição da presente hipótese.

Uma grande parte das receitas fiscais é constituída pelos impostos diretos¹², sendo que as regras relacionadas com os mesmos são, no fundamental, definidas pelo Governo Central, existindo pouca margem de manobra para os Governos Locais. Neste sentido, a gestão das receitas poderá ser efetuada noutras componentes¹³, pelo que será importante perceber se essa gestão, que se traduzirá numa maior ou menor cobrança de receitas próprias, se relaciona com o endividamento.

Neste contexto, constatamos que a literatura internacional, baseada na teoria da ilusão fiscal, tenta validar a hipótese de que quanto maiores forem as receitas próprias, menor será a necessidade de recurso ao endividamento. No entanto, se considerarmos, por um lado, que o município ao cobrar muitas receitas próprias, fica com menos margem de as aumentar, pelo que quando necessitar de recursos, terá que recorrer a endividamento (Vallés Giménez *et al.*, 2003; Cabasés *et al.*, 2007); e por outro, que uma maior capacidade para assumir compromissos financeiros, poderá originar maior endividamento, ficamos com dúvidas no que

¹² Imposto Único de Circulação, Imposto Municipal sobre Imóveis, Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, etc..

¹³ Por exemplo venda de bens e serviços correntes, rendimentos de propriedade, venda de bens de investimento, etc..

concerne à relação que poderão ter com o endividamento. Se acrescentarmos o facto de os resultados dos vários estudos serem bastante díspares, pensamos ser sensato estabelecer a seguinte hipótese:

H₉: O endividamento dos municípios é menor/maior quanto maior for o montante de receitas próprias.

Serão então utilizadas as receitas próprias, que serão calculadas considerando as receitas totais deduzidas de transferências obtidas e passivos financeiros.

x) Transferências do Governo Central

No âmbito da teoria da ilusão fiscal será fundamental perceber a relação entre as transferências do Governo Central e o endividamento municipal. Borge (2005), Tovmo (2007) e Zafra Gómez *et al.* (2011) validam a hipótese de que o aumento das transferências obtidas, que poderá funcionar como mecanismo de ilusão fiscal¹⁴, diminuirá a necessidade de endividamento.

Oates (1989) realça, no entanto, que as transferências para os governos locais poderão levar a aumentos mais significativos das despesas públicas, isto, é ao fenómeno do *flypapereffect*. Neste sentido, caso se verifique esse aumento, poderá também verificar-se um aumento do endividamento. Dolores Guillamón *et al.* (2011) estudam esta hipótese e conseguem validá-la. Tendo por base os resultados apresentados, definimos então a seguinte hipótese para o caso português:

H₁₀: O endividamento dos municípios é menor/maior quanto maior for o montante de transferências do Governo Central.

A variável a estudar englobará a totalidade das transferências do Estado (correntes e de capital).

xi) Despesa total

Oates (1989) refere que os políticos podem utilizar o endividamento, como instrumento de ilusão fiscal, para financiar as despesas públicas. Neste sentido, considerando a teoria da ilusão fiscal, Salinas Jiménez & Álvarez García (2002, 2003) afirmam que quanto maior for a despesa total *per capita*, maior será o nível de endividamento. Este facto poderá ser explicado pela resistência que os municípios têm em aumentar a carga fiscal (ilusão fiscal) sobre os municípios, quando pretendem disponibilizar-lhe novas valências, recorrendo assim ao endividamento.

Em Portugal admitimos também um possível aumento do endividamento, aquando da ocorrência de pressões para aumentar a despesa, sobretudo associada ao investimento (i.e., despesa de capital). Desta forma, define-se a hipótese seguinte:

H₁₁: O endividamento dos municípios é tanto maior quanto maior for a despesa total.

xii) Investimento

Também na perspectiva da teoria da ilusão fiscal, as despesas de capital ou, em alguns casos, as despesas de investimento, estão muito relacionadas com o endividamento, pelo que são vários os autores que consideram esta variável nos seus modelos (e.g. Benito López *et al.*, 2004; Agundez Alvarez & Baza Román, 2008; Macedo & Corbari, 2009; Vila i Vila, 2010; Fernandes, 2010; Fernández Llera, 2011; Sánchez Mier, 2011; Zafra Gómez *et al.*, 2011). Para a realização de despesas de capital os municípios têm de obter financiamento através de receitas de capital ou, quando não é possível, endividamento.

O ordenamento legal português prevê, no n.º 5 do Art.º 38, da atual LFL, que os empréstimos a médio e longo prazos possam ser contraídos pelos municípios, para fazer face a investimentos. No entanto, numa

¹⁴Segundo Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b), o financiamento dos serviços públicos com transferências, leva a que os eleitores subestimem os custos dos mesmos, pois creem que terão uma diminuição do seu preço-imposto.

tentativa de evitar que o recurso ao endividamento, neste caso através de empréstimos, possa funcionar como um mecanismo de ilusão fiscal, através da distribuição dos custos que lhe estão implícitos para as gerações futuras, o n.º 6 do mesmo artigo estabelece que devem ter “...prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento...”.

Neste enquadramento, tendo por base os postulados da teoria da ilusão fiscal, as particularidades do ordenamento português, bem como os resultados obtidos pelos vários autores referidos, que comprovam que quanto maiores forem as despesas de capital/investimentos maior será o endividamento, definimos esta hipótese da seguinte forma:

H₁₂: *O endividamento dos municípios é maior quanto maior for o seu investimento.*

Será utilizada a variável orçamental correspondente ao total dos investimentos.

xiii) Receita de capital

De acordo com o referido, aquando da formulação da hipótese anterior, o financiamento das despesas de capital (fundamentalmente investimentos) deverá ser efetuado com o recurso a receitas de capital ou, na falta destas, endividamento. Neste sentido, será expectável que quanto maiores forem as primeiras, menor será a necessidade de recurso ao endividamento. Assim, considerando os resultados obtidos por Bastida Albadalejo & Benito López (2005), Salinas Jiménez & Álvarez García (2002, 2003) e Zafra Gómez *et al.* (2009), que obtiveram evidência empírica da existência de uma relação negativa entre as receitas de capital e o endividamento, estabelece-se também para Portugal, a seguinte hipótese de investigação:

H₁₃: *O endividamento dos municípios é menor quanto maior for a receita de capital.*

Como os empréstimos de curto, médio e longo prazo são considerados passivos financeiros, e fazem parte das receitas de capital no seu todo, optámos por deduzi-los às mesmas, de forma a eliminarmos a componente de endividamento. Assim esta variável será calculada deduzindo os passivos financeiros ao total das receitas de capital.

xiv) Saldo corrente

Os municípios que apresentarem um saldo corrente positivo terão uma maior capacidade de financiar as despesas de capital/investimento com receita corrente, o que poderá diminuir a necessidade de recurso ao endividamento. Com efeito, tal como referem Bastida Albadalejo & Benito López (2005), um excedente desta natureza permitirá aos municípios reduzir os seus passivos financeiros. Deste modo, tendo em consideração os resultados obtidos por Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002a) e Fernández Llera *et al.* (2003, 2004), prevemos que também nos municípios portugueses possa existir uma relação negativa entre o saldo corrente e o endividamento, pelo que definimos a hipótese de investigação conforme se segue:

H₁₄: *O endividamento dos municípios é tanto menor quanto maior for o saldo corrente.*

O saldo corrente será calculado pela diferença entre as receitas e as despesas correntes.

xv) Rendimento (Índice de poder de compra)

O rendimento *per capita* é, sem dúvida, uma das variáveis económicas mais testadas empiricamente nos modelos explicativos do endividamento, apresentados por diversos autores. A literatura internacional é consensual em considerar que existe uma relação entre esta variável e o endividamento.

Tendo por base os resultados apresentados por Farnham (1985), Kiewit & Szakaly (1996), López Laborda & Vallés Giménez (2002), Vallés Giménez *et al.* (2003), Benito López *et al.* (2004), Cabasés *et al.* (2007), Zafra Gómez *et al.* (2009) e Dolores Guillamón *et al.* (2011), que confirmam empiricamente a existência de uma relação positiva entre o rendimento e o endividamento, estaríamos tentados a estabelecer a hipótese nos

mesmos termos. No entanto, consideramos que as justificações que levaram autores (Benito López *et al.*, 2004; Ashworth *et al.*, 2005; Hájek & Hájková, 2009; Dolores Guillamón *et al.*, 2011) a ter dúvidas no sinal da relação, também se adequam à realidade dos municípios portugueses, pelo que definimos a próxima hipótese, nos seguintes termos:

H₁₅: *Quanto maior o rendimento (traduzido pelo índice de poder de compra) dos cidadãos residentes, maior/menor será o endividamento do município.*

Como podemos observar, utilizaremos como *proxy* da variável o índice de poder de compra, dado não existirem, em Portugal, estatísticas oficiais sobre o rendimento líquido *per capita* por município.

xvi) Desemprego

Uma elevada taxa de desemprego poderá levar os municípios a incrementar medidas de âmbito social, o que originará um aumento das despesas. Neste contexto, no caso de existirem dificuldades de financiamento, poderá verificar-se um aumento do endividamento. Considerando que Feld & Kirchgässner (2001) e Feld *et al.* (2011) conseguiram validar a existência de uma relação positiva entre o desemprego e o endividamento, iremos também estudar a seguinte hipótese de investigação:

H₁₆: *O endividamento dos municípios é maior quanto maior for o desemprego.*

Na impossibilidade de dispor de dados oficiais sobre a taxa de desemprego por município, será utilizada como *proxy* da variável o número de desempregados.

Quadro 1. Variáveis, forma de cálculo e relação esperada

Hipóteses	Variáveis	Forma de cálculo	Relação esperada	
INSTITUCIONAIS	H ₁	Capacidade turística (TUR)	Número de estabelecimentos hoteleiros	+
	H ₂	Limite legal máximo de endividamento (LIMEND)	Limite legal máximo de endividamento	+
POLÍTICO-IDEOLÓGICAS	H ₃	Ideologia política (IDEOL)	Valor 1 quando os municípios são governados por um partido ou coligação de esquerda Valor 0 quando os municípios são governados por um partido ou coligação de direita	+
	H ₄	Ciclo político (CICEL)	Valor 1 para o ano eleitoral Valor 0 para os restantes anos	+
	H ₅	Forma de governação (FGOV)	Valor 1 quando os municípios são governados com maioria Valor 0 quando os municípios são governados com minoria	+/-
	H ₆	Coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal (COINCCMAM)	Valor 1 quando existe coincidência Valor 0 quando não existe coincidência	+
	H ₇	Coincidência do partido político do Executivo municipal com o do Governo Central (COINCCMGC)	Valor 1 quando existe coincidência Valor 0 quando não existe coincidência	-
FISCAIS	H ₈	Receitas fiscais (RECFIS)	(Impostos diretos + Impostos indiretos + Taxas) / Número de habitantes	-/+
	H ₉	Receitas próprias (RECPRO)	(Receitas totais - Transferências - Passivos financeiros) / Número de habitantes	-/+
CO-FINANÇIAS/ORÇAS	H ₁₀	Transferências do Governo Central (TRANGC)	Transferências do Estado / Número de habitantes	-/+
	H ₁₁	Despesa total (DESTOT)	Despesa total / Número de habitantes	+

H₁₂	Investimento (INV)	Investimentos / Número de habitantes	+
H₁₃	Receita de capital (RECCAP)	(Total das receitas de capital - Passivos financeiros) / Número de habitantes	-
H₁₄	Saldo corrente (SCOR)	(Receitas correntes - Despesas correntes) / Número de habitantes	-
H₁₅	Índice de poder de compra (IPC)	Índice de poder de compra / Número de habitantes	+/-
H₁₆	Desemprego (DESEMP)	Número de desempregados	+

Apresentamos, no quadro anterior e de forma sumária, as variáveis definidas para as diferentes hipóteses, a forma como serão calculadas, bem como a relação que se espera que tenham com o endividamento líquido *per capita*.

3.3. POPULAÇÃO E DADOS

A população do estudo engloba a totalidade dos municípios portugueses, num total de 308. Como referido, será analisado o período de 2004 a 2009.

Os dados recolhidos poderão ser classificados como fonte de informação secundária, dado serem detidos por terceiros e não originais e recolhidos por nós diretamente dos municípios. Os dados orçamentais e financeiros serão recolhidos da base do Portal Autárquico¹⁵. A base de dados do Instituto Nacional de Estatística¹⁶ será utilizada para a obtenção de dados populacionais e o sítio web da Comissão Nacional de Eleições¹⁷ para os dos resultados eleitorais.

3.4. TRATAMENTO ESTATÍSTICO DOS DADOS

O estudo dos determinantes do endividamento dos municípios portugueses será efetuado, tal como já referimos, com o recurso à metodologia tratamento de dados em painel.

A análise de dados em painel enquadra-se perfeitamente no tipo de estudo que se pretende elaborar, pois permitirá analisar simultaneamente as variações intermunicípios (dimensão seccional) e ao longo do tempo (dimensão temporal), neste caso de 2004 a 2009. Esta metodologia já tem sido utilizada por vários autores, de entre os quais se destacam LópezLaborda&VallésGiménez (2002), VallésGiménez *et al.* (2003b), Fernández Llera *et al.* (2003), Pascual Arzo *et al.* (2008), Sánchez Mier (2011).

Para iniciar, serão utilizados modelos com dados agrupados (Pooled), sendo estimados pelo Método dos Mínimos Quadrados (OLS). Assume-se assim, homogeneidade na parte constante e no declive para todos os municípios.

As considerações de que a constante é comum para todos os municípios, bem como o declive, são condições bastante restritivas. Neste sentido, deve ter-se em atenção que cada município tem características especiais próprias, isto é um carácter individual.

Será então fundamental considerar a heterogeneidade dos indivíduos, pelo que se utilizarão o modelo de efeitos fixos (FixedEffects) bem como o modelo de efeitos aleatórios (RandomEffects).

No modelo de efeitos fixos a estimação será feita, assumindo que a heterogeneidade dos municípios se capta na parte constante, que difere de município para município.

¹⁵ <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

¹⁶ http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main

¹⁷ <http://www.cne.pt/>

Já no modelo de efeitos aleatórios a estimação será efetuada, considerando a heterogeneidade dos municípios no termo de erro. Neste modelo a constante é considerada como um parâmetro aleatório não observável e não como um parâmetro fixo.

Uma vez definidos os três modelos anteriores, verifica-se a necessidade de proceder à realização de testes que permitam definir qual o modelo a utilizar. Desta forma, serão efetuados os testes propostos por *Breusch&Pagan* e o teste *F*, para decidir entre o modelo OLS e respetivamente o modelo de efeitos aleatórios e o de efeitos fixos.

Por outro lado, utilizar-se-á o teste *Hausman*, para decidir se será o modelo de efeitos aleatórios ou o modelo de efeitos fixos o mais apropriado.

Após a definição do modelo a utilizar será estudada a possibilidade da existência de problemas de heteroscedasticidade, correlação contemporânea e de autocorrelação. Neste sentido, serão utilizados respetivamente o teste de Modificado de *Wald*, o teste *Pesaran* e o teste de *Wooldridge*.

No caso de existirem os problemas anteriores, utilizar-se-ão os estimadores dos Mínimos Quadrados Generalizados Factíveis (Feasible Generalized Least Squares ou FGLS) bem como Erros Padrão Corrigidos para Painel (Panel Corrected Standard Errors ou PCSE). Considerando que, tal como referem Aparicio & Márquez (2005), a estimação pelo modelo PCSE é mais eficiente do que pelo modelo FGLS, serão utilizados os resultados obtidos nessa estimação.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO DAS HIPÓTESES

Para iniciar a análise podemos constatar, através da análise do Quadro 2, que os resultados dos testes de *F* e de *Wald* mostram, para todos os modelos de estimação, que se poderá rejeitar a hipótese nula, para um grau de significância de 1%, de que as variáveis independentes não explicam a variável dependente. Desta forma, podemos concluir que as variáveis independentes no seu conjunto explicam o endividamento líquido *per capita*.

Considerando os resultados da estimação dos vários modelos, bem como a realização dos testes *Breusch&Pagan*, *F* e *Hausman*, poderemos realçar os factos que passamos a expor.

Os resultados do teste *Breusch&Pagan* permitem-nos verificar que se pode rejeitar a hipótese nula (com uma significância = 0,000), de que os efeitos individuais não observáveis não são relevantes para a explicação do endividamento líquido *per capita*. Neste sentido, considerando que os efeitos individuais não observáveis são relevantes na determinação do modelo, podemos concluir que será preferível utilizar a estimação efetuada através do modelo de efeitos aleatórios, em vez da do OLS.

A realização do teste *F* também nos permite observar (com uma significância = 0,000) que algumas variáveis dicotómicas podem pertencer ao modelo, pelo que deve utilizar-se o modelo de efeitos fixos.

Existindo evidência de que tanto o modelo de efeitos aleatórios com o de efeitos fixos são preferíveis ao modelo OLS, efetuámos o teste *Hausman* com o intuito de decidir qual dos dois utilizar. Os resultados do teste indicam-nos que se rejeita a hipótese nula (com uma significância = 0,017) de que os efeitos individuais não observáveis não estão correlacionados com as variáveis explicativas. Desta forma deveremos proceder à estimação através da utilização do modelo de efeitos fixos, pois constata-se que é o mais apropriado.

No entanto, tal como observamos na secção 6.4.1. podem existir problemas relacionados com a violação da independência quando os erros dos diferentes indivíduos estão correlacionados (correlação contemporânea), os erros para cada indivíduo se correlacionam temporalmente (autocorrelação), e a distribuição “idêntica” dos erros é violada quando a variância não é constante (heteroscedasticidade). A constatação da existência dos referidos problemas poderá levar à utilização de métodos de estimação alternativos, pelo que procedemos à realização dos testes de *Pesaran*, *Wooldridge* e modificado de *Wald*. Os resultados, constantes do Apêndice V, permitem-nos constatar, no que concerne ao teste *Wooldridge*, que se aceita a hipótese nula (com uma significância = 0,301) da não existência de autocorrelação. Já o resultado do teste modificado de *Wald* leva-

nos à rejeição da hipótese nula (com uma significância de 0,000) da não existência de heterocedasticidade, pelo que esta existe na estimação. Validámos também a existência do problema de correlação contemporânea, pois tendo por base os resultados do teste *Pesaran*, rejeitamos a hipótese nula (com uma significância de 0,000).

Tendo presentes os resultados, podemos concluir que a estimação pelo método de efeitos fixos padece de problemas relacionados com a heterocedasticidade e correlação contemporânea. Assim, numa tentativa de resolução dos mesmos procedeu-se à estimação através da utilização do modelo FGLS e PCSE.

Considerando a ideia defendida por Beck & Katz (1995) e Aparicio & Márquez (2005), de que a estimação pelo PCSE é mais rigorosa, pois os erros estandardizados são mais precisos, foi deste método de estimação que extraímos os resultados (Quadro2), que passamos a apresentar.

Através da observação dos valores da estimação podemos então afirmar que as variáveis independentes que apresentam significância estatística, explicam 70,6% ($R^2 = 0,706$) da variação observada no endividamento líquido *per capita*, ou seja, o modelo apresenta um bom poder explicativo.

Neste sentido, tendo por base os resultados obtidos na estimação pelo PCSE, podemos constatar que apresentam significância estatística (para $\alpha = 0,01; 0,05; 0,1$) as variáveis TUR, IDEOL, CICEL, RECPRO, DESTOT, INV, SCOR e DESEMP. A relação entre a capacidade turística, ciclo político, despesa total e desemprego e o endividamento líquido *per capita* é positiva e estatisticamente significativa, respetivamente com uma significância de 1%, 10%, 1% e 1%.

Quadro 2. Resultados da estimação do modelo de dados em painel para a totalidade dos municípios

Variáveis	OLS		Efeitos Aleatórios		Efeitos Fixos		FGLS		PCSE	
	Coefficiente	t	Coefficiente	t	Coefficiente	t	Coefficiente	t	Coefficiente	t
TUR	0,0055***	3,686	0,0047	1,762	-0,0546***	-3,723	0,0200	-0,207	0,0055***	3,521
LIMEND	0,0000	1,055	0,0001***	3,921	0,0002***	4,847	0,0010	1,064	0,0001	1,683
IDEOL	-0,1915***	-4,351	-0,0749	-1,346	0,0243	0,327	-1,162	-0,593	-0,1173**	-2,951
CICEL	0,0130	0,326	0,0457	1,767	0,0510	1,941	-0,0370	-0,082	0,0566*	2,034
FGOV	-0,0710	-1,122	-0,0388	-0,618	-0,0460	-0,680	12,2494*	1,988	-0,0331	-0,833
COINCCMAM	-0,0800	-0,698	0,0243	0,287	0,0530	0,624			-0,0140	-0,166
COINCCMGC	0,0545	1,269	-0,0421	-1,351	-0,0667*	-2,136	0,8630	1,138	-0,0270	-1,007
RECFIS	-0,0015***	-4,169	-0,0010**	-2,741	-0,0011**	-2,668	0,0170	1,197	-0,0010	-1,219
RECPRO	-0,0002	-0,909	-0,0004	-1,717	-0,0006*	-2,156	-0,0170	-1,657	-0,0006*	-1,989
TRANGC	-0,0009***	-4,954	0,0001	0,306	0,0000	0,360	-0,0040	-0,451	0,0000	-0,478
DESTOT	0,0015***	9,086	0,0006***	4,553	0,0004**	2,833	-0,0020	-0,262	0,0008***	4,028
INV	-0,0006***	-3,764	-0,0003	-1,759	-0,0002	-0,922	0,0050	0,979	-0,0004*	-2,454
RECCAP	0,0001	0,282	-0,0001	-0,504	0,0000	-0,364	0,0030	0,266	0,0000	-0,058
SCOR	-0,0010***	-4,19	-0,0005*	-2,448	-0,0004	-1,679	-0,0179*	-1,986	-0,0005*	-2,204
IPC	-0,0020	-1,730	0,0013	0,723	0,0073**	2,660	-0,0200	-0,546	-0,0005	-0,294
DESEMP	6,5938***	5,368	6,5719***	4,304	6,0413**	3,218	-4,3500	-0,098	6,4003***	5,494
Cons	5,8227***	33,884	5,5638***	29,901	5,6552***	21,353			5,6838***	38,233
Observações	1848		1848		1848		1848		1848	
R ²	0,255		0,221		0,120				0,706	
Wald (X ²)			292,840***				123,380***		310,530***	
Breusch&Pagan			1659,63***							
F	39,190***				11,830***					
Hausman (X ²)			21,620**							

(1) O teste *Breusch&Pagan* tem uma distribuição de χ^2 e testa a hipótese nula de que os efeitos individuais não observáveis não são relevantes para a explicação da variável dependente, contra a hipótese alternativa da relevância para a explicação da variável dependente. (2) O teste *Hausman* tem uma distribuição χ^2 e testa a hipótese nula de que os efeitos individuais não observáveis não estão correlacionados com as variáveis explicativas, contra a hipótese nula de correlação entre os efeitos individuais não observáveis e as variáveis explicativas. (3) O teste de *Wald* tem distribuição χ^2 e testa a hipótese nula de não significância conjunta dos parâmetros das variáveis explicativas, contra a hipótese alternativa de significância conjunta dos parâmetros das variáveis explicativas. (4) O teste *F* tem distribuição normal $N(0,1)$ e testa a hipótese nula de não significância conjunta dos parâmetros estimados, contra a hipótese alternativa de significância conjunta dos parâmetros estimados. (5) * Significância estatística de 10%; ** Significância estatística de 5%; *** Significância estatística de 1%.

A ideologia política, com uma significância de 5%, a receita própria, o investimento e o saldo corrente com 1% apresentam, pelo contrário, uma relação negativa e estatisticamente significativa com o endividamento líquido *per capita*.

De realçar que, de todas as variáveis que apresentam significância estatística, IDEOL e INV apresentam sinal contrário ao esperado.

No que concerne às hipóteses associadas às variáveis institucionais, constatamos que os resultados para a variável TUR se apresentam conformes com a hipótese estabelecida. Neste sentido, podemos validar a hipótese H_1 o que nos permite corroborar a ideia de que o endividamento é maior nos municípios com maior capacidade turística. Este resultado vai ao encontro dos obtidos por Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002a), Fernández Llera *et al.* (2003) e Zafra Gómez *et al.* (2009). Assim, constata-se que os municípios portugueses com maior capacidade turística poderão estar a ter uma maior necessidade de realizar despesas, na tentativa de satisfazer as necessidades dos turistas, aquando da sua estada. A insuficiência de meios financeiros por parte dos municípios (receitas próprias, transferências do Governo Central, etc.) para fazer face a essas despesas, poderá estar a contribuir para um aumento do endividamento.

Os resultados da estimação relacionados com a outra variável institucional (LIMEND), não se apresentam estatisticamente significativos, mas a relação é positiva, pelo que rejeitamos H_2 . Estes resultados são consistentes com os postulados do isomorfismo coercivo da teoria institucional, bem como com os resultados obtidos por Farnham (1985), López Laborda & Vallés Giménez (2002), Vallés Giménez (2002), Ashworth *et al.* (2005), Geys (2007), Cabasés *et al.* (2007) e Hájek & Hájková (2009). Assim, poderemos considerar que quanto menores forem os limites legais de endividamento menor tenderá a ser o endividamento. Este facto poderá evidenciar, considerando os postulados do isomorfismo coercivo da teoria institucional, que a implementação de medidas restritivas ao endividamento, levadas a cabo nos últimos anos, poderá estar a ter impacto efetivo sobre o mesmo, mas apenas e só nos municípios de grande dimensão.

Em relação às hipóteses associadas às variáveis políticas constatamos que os resultados não nos permitem corroborar a hipótese H_3 (IDEOL). Pelo contrário, obtivemos evidência significativa, consistente com os resultados apresentados por Kieweit & Szakaly (1996), Pettersson-Lidbom (2001) e Ashworth *et al.* (2005), pelo que os partidos de esquerda apresentam um menor endividamento líquido *per capita*. Também para nós, tal como para Ashworth *et al.* (2005), este resultado é inesperado. No entanto, poderá querer indiciar que os ideais políticos não são, muitas das vezes, seguidos “à risca” pelos presidentes dos municípios, aquando da sua gestão. A sua proximidade com os cidadãos poderá fazer com estes atuem mais em função das necessidades, e não tanto tendo por base os ideais dos partidos pelo qual foram eleitos. Consequentemente, poderemos afirmar que os resultados não são consistentes com os preceitos da teoria da escolha pública e do isomorfismo coercivo da teoria institucional, nos quais havíamos fundamentado a hipótese.

A hipótese relacionada com o ciclo político (CICEL) também é corroborada nesta análise, pelo que validamos H_4 . Assim, os resultados são consistentes com a teoria da escolha pública, mais especificamente com os ciclos estratégicos de endividamento. São também consistentes com os obtidos por Pettersson-Lidbom (2001), Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002b), Fernández Llera *et al.* (2003), Ashworth *et al.* (2005), Geys (2007), Agundez Alvarez & Baza Román (2008), Zafra Gómez *et al.* (2011), F.Ferreira (2011) e Letelier (2011). Consequentemente, os resultados sugerem que os municípios portugueses têm aumentado o endividamento no ano de eleições. Este aumento estará possivelmente relacionado com o incremento da despesa verificado no ano eleitoral, numa tentativa de maximizar as expectativas de reeleição.

Quanto à forma de governação (FGOV) não obtivemos evidência empírica significativa que nos permita corroborar a hipótese H_5 . Este resultado permite constatar que não existem diferenças significativas no nível de endividamento líquido dos municípios, dependendo do facto de serem governados em maioria ou minoria. Também autores como Feld & Kirchgässner (2001), Vallés Giménez (2002), López Laborda & Vallés Giménez (2002), Salinas Jiménez & Álvarez García (2002, 2003), Hájek & Hájková (2009) e Sánchez Mier (2011) não obtiveram significância significativa. No entanto, considerando o sinal negativo da estimação,

parece existir uma tendência de que a governação com maioria se traduz em menores cedências perante a minoria, e logo numa menor necessidade de recursos financeiros, de entre os quais o endividamento.

Ainda no âmbito das variáveis políticas, os resultados não se apresentam significativos para a variável COINCCMAM, pelo que não nos é possível validar a hipótese H_6 , de que o endividamento é maior nos municípios quando existe coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal.

Também, na mesma linha dos resultados apresentados por López Laborda & Vallés Giménez (2002) e Fernández Llera *et al.* (2003), não obtivemos significância estatística significativa que nos permita validar a hipótese H_7 , sobre a relação entre o endividamento e a coincidência do partido político do Executivo municipal com o do Governo Central. No entanto, a estimação do modelo evidencia um sinal negativo para a variável COINCCMGC. Este resultado traduz uma tendência (ainda que não significativa) de que no caso de existir coincidência do partido político do Executivo com o do Governo Central, o endividamento é menor. Este facto poderá explicar a tendência de que o Governo Central poderá estar a favorecer os municípios do mesmo partido através de transferências efetuadas no âmbito de circunstâncias específicas, como sejam contratos-programa e acordos em áreas específicas, o que poderá diminuir a necessidade de recorrer ao endividamento.

No que respeita às hipóteses fiscais, não obtivemos evidência estatística significativa que nos permita validar H_8 (RECFIS). Deste modo, não poderemos corroborar, tendo como suporte a teoria da ilusão fiscal, a ideia de que os municípios portugueses poderão estar a utilizar o endividamento como mecanismo de ilusão fiscal. Este resultado também foi obtido por Vallés Giménez (2002), López Laborda & Vallés Giménez (2002) e Bastida Albadalejo & Benito López (2005). Todavia, o sinal negativo do coeficiente da variável RECFIS indicia que poderá existir uma tendência geral nesse sentido, ou seja os municípios poderão aumentar o endividamento para evitarem aumentar impostos, pois será mais perceptível por parte dos cidadãos.

Quanto às receitas próprias (RECPRO), os resultados apontam para a verificação dos pressupostos da teoria de ilusão fiscal, uma vez que permitem comprovar a ideia de que o endividamento dos municípios é menor quanto maior for a receita própria, sendo desta forma validada a hipótese H_9 . Estes resultados poderão evidenciar, que tal como descrevemos aquando da definição da hipótese, tendo os municípios portugueses pouca margem de manobra na definição das regras relacionadas com a cobrança de receitas de impostos (daí a impossibilidade de validarmos H_8) poderão estar a utilizar outras componentes da receita própria (por exemplo nos preços dos bens e serviços correntes) como mecanismo de ilusão fiscal.

No que se refere às variáveis económico-financeiras/orçamentais, constatamos que os resultados são significativos para quatro das sete variáveis estudadas, o que nos permite validar as hipóteses H_{11} , H_{14} , e H_{16} .

A validação da hipótese H_{11} (DESTOT) permite corroborar a ideia de Oates (1989), pelo que se constata que os municípios portugueses poderão estar a utilizar o endividamento como instrumento de ilusão fiscal, para financiar as despesas públicas. Neste sentido, de forma consistente com a teoria da ilusão fiscal, constatamos que o endividamento dos municípios portugueses, qualquer que seja a sua dimensão, é maior quanto maior for a despesa total.

A evidência empírica significativa que apresenta o coeficiente associado à variável SCOR permite, então, validar H_{14} para a totalidade dos municípios portugueses. Neste sentido, e em concordância com os resultados apresentados por Escudero Fernández & Prior Jiménez (2002a) e Fernández Llera *et al.* (2003, 2004), observa-se que o endividamento é menor quanto maior for o saldo corrente. Esta evidência demonstra que os municípios com maior saldo corrente positivo poderão estar a utilizá-lo para financiar investimentos ou para amortizar os seus passivos financeiros.

A relação positiva e significativa verificada entre o endividamento e o desemprego (DESEMP) não deixa qualquer dúvida de que deveremos validar H_{16} . Neste contexto, em consonância com os resultados de Feld & Kirchgässner (2001) e Feld *et al.* (2011), corroboramos a ideia de que o aumento do desemprego poderá levar a que os municípios tenham uma maior preocupação com questões sociais, o que poderá originar um

aumento da despesa desta natureza, bem como um maior endividamento. De referir que a maior proximidade dos municípios com os cidadãos faz com que sejam aqueles a tentar suprir primeiramente as necessidades destes.

Ainda em relação às hipóteses económico-financeiras/orçamentais, os resultados não se apresentam estatisticamente significativos, para a variável TRANGC, facto que não nos permite validar a hipótese H_{10} . Contudo, os sinais da relação apresentados evidenciam uma relação negativa. Este resultado, enquadrado na teoria da ilusão fiscal, parece evidenciar uma tendência, ainda que não confirmada, de que as transferências do Governo Central, para os municípios, poderão estar a ser utilizadas como mecanismo de ilusão fiscal, pois diminuam a necessidade de endividamento (Borge, 2005; Tovmo, 2007; Zafra Gómez *et al.*, 2011).

Já no que se refere aos resultados obtidos para a variável INV, constatamos que apresentam sinal contrário ao que inicialmente prevíamos. Deste modo, os coeficientes negativos e significativos que os mesmos apresentam, indiciam que o endividamento dos municípios com maior investimento, apresentam valores de endividamento líquido *per capita* menores, sendo, portanto refutada H_{12} . Estranhamente, esta constatação é contrária à que tem sido obtida nos vários estudos internacionais. Em nossa opinião, uma possível explicação poderá estar relacionada com o facto de os municípios portugueses, sobretudo os mais pequenos, estarem muito dependentes do Governo Central e de fundos comunitários para a realização de investimentos, o que lhes permitirá, nessas alturas, proceder à amortização, com fundos próprios, dos passivos financeiros. Desta forma conseguem, em períodos de investimento, diminuir o endividamento.

Por último, não obtivemos resultados significativos que nos permitam validar H_{13} , pelo que não podemos corroborar os resultados de Salinas Jiménez & Álvarez García (2002, 2003), Bastida Albadalejo & Benito López (2005) e Zafra Gómez *et al.* (2009), que obtiveram evidência de que o endividamento é menor quanto maiores forem as receitas de capital.

No Quadro 3 apresentamos um resumo dos resultados obtidos, sendo evidenciada a validação das hipóteses de investigação.

Quadro 3. Resultados obtidos em relação às hipóteses formuladas: análise de dados em painel

<i>Hipóteses</i>			<i>Validação</i>
INSTITUCIONAIS	H_1	O endividamento é maior nos municípios com maior capacidade turística	Validada
	H_2	O endividamento dos municípios é menor quanto menor for o limite legal máximo de endividamento	Não validada
POLÍTICAS	H_3	O endividamento é maior nos municípios governados por partidos de esquerda do que nos governados por partidos de direita.	Rejeitada
	H_4	O endividamento dos municípios é maior no ano eleitoral	Validada
	H_5	O endividamento é maior/menor nos municípios que são governados com maioria do que nos que o são com minoria	Não validada
	H_6	O endividamento é maior nos municípios quando existe coincidência do partido político do Executivo com o da maioria na Assembleia Municipal	Não validada
	H_7	O endividamento é menor nos municípios quando existe coincidência do partido político do Executivo com o do Governo Central	Não validada
FISCAIS	H_8	O endividamento dos municípios é menor/menor quanto maior for o montante de receitas fiscais	Não validada
	H_9	O endividamento dos municípios é menor/menor quanto maior for o montante de receitas próprias	Validada
CO-FINANÇEIROS/ORÇ	H_{10}	O endividamento dos municípios é menor/menor quanto maior for o montante de transferências do Governo Central	Não validada
	H_{11}	O endividamento dos municípios é maior quanto maior for a despesa total	Validada

H_{12}	O endividamento dos municípios é maior quanto maior for investimento	Rejeitada
H_{13}	O endividamento dos municípios é menor quanto maior for a receita de capital	Não validada
H_{14}	O endividamento dos municípios é menor quanto maior for o saldo corrente	Validada
H_{15}	Quanto maior o rendimento (traduzido pelo poder de compra) dos cidadãos residentes, maior/menor será o endividamento do município	Não validada
H_{16}	O endividamento dos municípios é maior quanto maior for o desemprego	Validada

Em síntese, podemos afirmar que obtivemos, para algumas hipóteses, resultados que são consistentes com os postulados das teorias explicativas do endividamento bem como com os resultados obtidos por vários autores. Neste sentido, considerando o valor de R^2 e os resultados do teste *Wald*, poderemos considerar que obtivemos um modelo com um muito razoável poder explicativo do endividamento dos municípios portugueses.

CONCLUSÃO

Enquadrados nas teorias da escolha pública, da ilusão fiscal e da institucional, os factores explicativos do endividamento na AL têm sido objecto de vários estudos ao nível internacional. Os resultados que têm sido divulgados têm validado, em grande medida, as expectativas iniciais dos seus autores, sendo, no entanto de destacar que falta ainda alguma validação empírica mais sólida para alguns dos factores.

Os resultados que apresentamos permitem-nos concluir, no que concerne aos factores institucionais, que a capacidade turística é um dos factores que influencia o endividamento dos municípios portugueses. Esta circunstância poderá ser colmatada com a criação de uma taxa associada ao número de dormidas em hotéis ou similares, já introduzida em algumas cidades ao nível mundial, pois funcionaria como fonte de financiamento desse tipo de despesas, o que poderia contribuir para a diminuição do endividamento.

Quanto aos factores político-ideológicos constatámos que a ideologia política do partido no executivo influencia o endividamento dos municípios, facto que não tem sido muito validado na literatura. No entanto, os resultados estatísticos que obtivemos demonstraram que, ao contrário do que esperávamos, os partidos de esquerda se endividam menos do que os de direita. Este resultado parece evidenciar que as questões ideológicas não têm, ao nível municipal, um efeito relevante na gestão pelo que, a atuação do responsável estará mais relacionada com as necessidades mais diretas sentidas pela população, do que com as orientações político-partidárias. Também constatamos que nos municípios portugueses existem ciclos estratégicos de endividamento. Tal constatação permite então concluir que o ciclo político parece influenciar o endividamento.

Os resultados evidenciaram, em relação aos factores fiscais, que as receitas próprias, que incluem os impostos e taxas municipais, influenciam de forma negativa o endividamento municipal. Neste sentido, uma maior capacidade financeira própria permite aos municípios financiar as suas despesas, sem que tenham de recorrer ao endividamento. De realçar que o processo de transferência de algumas competências para os municípios, que tem vindo a ocorrer, terá de ser acompanhado por uma revisão do tipo de receitas que os municípios poderão arrecadar. Caso contrário, poderá acontecer que, mesmo com aumentos de receitas próprias, os municípios não consigam financiar essas atividades, o que poderá levá-los a recorrer ao endividamento. Em suma, a transferência de competências para os municípios terá de ser acompanhada por um rigoroso estudo sobre a forma como deverão ser financiadas, para não colocar em causa a sua condição financeira.

Já em relação aos factores económico-financeiros/orçamentais verificamos que são vários os que influenciam o endividamento dos municípios. As despesas totais são um desses factores, sendo que os resultados permitem validar, de forma clara, a ideia de que quanto maiores forem, mais elevado será o endividamento. Neste âmbito, o Governo Central e organismos de controlo deverão promover mecanismos que permitam uma gestão eficiente dos recursos públicos, por forma a evitar despesas excessivas. Será fundamental que exista

um controlo aquando da elaboração do orçamento, bem como durante a sua execução. Tais preocupações parecem estar espelhadas nos procedimentos do atual Orçamento do Estado e certamente se estenderão ao contexto municipal.

O investimento também influencia o endividamento dos municípios portugueses. No entanto, ao contrário do que seria expectável, os resultados indiciam que quanto maior for o seu valor, menor será o endividamento. Possivelmente, esta situação verifica-se porque muitos dos investimentos são financiados pelo Governo Central ou por fundos comunitários. Esta constatação não invalida a necessidade da existência de um controlo apertado sobre os investimentos municipais, pois, a cada vez menor capacidade de financiamento por parte do Governo Central, poderá originar um maior endividamento municipal. Adicionalmente, o debate público atual tem chamado a atenção para investimentos já excessivos em muitos municípios que comprometem a sua situação financeira futura, nomeadamente considerando os elevados encargos de manutenção que tais investimentos acarretam, sem serem compensados por benefícios efetivos aos cidadãos.

Os resultados evidenciam também que um maior saldo corrente leva à diminuição do endividamento. Por um lado, os municípios poderão utilizar esse saldo para amortizar dívidas; por outro, poderão estar a financiar investimento com receitas correntes, evitando assim o recurso ao endividamento.

Por último, observa-se que um maior número de desempregados origina valores de endividamento maiores. Em nossa opinião, este facto é perfeitamente justificável, pois são muitas vezes os municípios que, pela sua maior proximidade, em primeira estância, socorrem os cidadãos desempregados com maiores dificuldades. As despesas originadas por estas circunstâncias poderão, em caso de insuficiência de recursos, originar um maior endividamento. No contexto atual em que tais despesas tenderão a aumentar, é uma variável seguramente crítica no que concerne à sua influência sobre o endividamento.

A principal limitação da investigação relaciona-se com a variável principal da nossa investigação – o endividamento líquido – dado que utilizámos apenas o do município e não o consolidado. Também o facto de estudarmos o período de 2004 a 2009 se revela limitativo, pelo que em investigações futuras se pretende alargar o período. Poderão também ser estudadas outras fatores explicativos como o custo associado aos juros dos empréstimos, municípios no âmbito de planos de reequilíbrio financeiro municipal ou saneamento financeiro municipal¹⁸, estratos populacionais, género do presidente do município, etc..

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁICAS

- Agundez Alvarez, Á., & Baza Román, J. (2008). El Endeudamiento en los Ayuntamientos de Castilla y León: Un Estudio Empírico (2001-2005). In *11º Congreso de Economía de Castilla y León*. 20 y 21 de noviembre, Burgos.: Wiley Online Library.
- Aibar Guzmán, C. (2003). Algunas Reflexiones Acerca de La Reforma de la Contabilidad de Gestión en el Sector Público Desde la Perspectiva de la Teoría Institucional. In *XII Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica*. 12, 13 y 14 de Febrero. Lugo. España.
- Aparicio, J., & Márquez, J. (2005). Diagnóstico y especificación de modelos panel en STATA 8.0. Retrieved September 28, 2010, from <http://investigadores.cide.edu/aparicio/data/>.
- Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005). Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 395–422.
- Bastida Albadalejo, F., & Benito López, B. (2005). Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos : un Estudio Empírico. *Revista Española de Financiación Y Contabilidad*, XXXIV(126), 613–635.
- Beck, N., & Katz, J. (1995). What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data. *The American Political Science Review*, 89(3), 634–647.
- Benito López, B., Brusca Alijarde, I., & Montesinos Julve, V. (2004). Análisis del endeudamiento en las comunidades autónomas. *Revista de Contabilidad*, 7(13), 85–112.
- Borge, L. (2005). Strong politicians , small deficits : evidence from Norwegian local governments. *European Journal of Political Economy*, 21(1), 325–344.

¹⁸O Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, apresenta as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40º e 41º da LFL de 2007.

- Bovaird, T., & Downe, J. (2006). N Generations of Reform: A Loosely-Coupled Armada or Ships That Pass in the Night? *International Public Management Journal*, 9(4), 429–455.
- Buchanan, J. (1960). *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. (1967). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. *Public Finance*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Buchanan, J., & Wagner, R. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. *Legacy*. New York: Academic Press, Inc.
- Burns, J., & Scapens, R. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research*, 11(1), 3–25.
- Cabasés, F., Pascual, P., & Vallés, J. (2007). The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities. *Public Choice*, 131(3-4), 293–313.
- Carpenter, V., & Feroz, E. (2001). Institutional theory and accounting rule choice: an analysis of four US state governments' decisions to adopt generally accepted accounting principles. *Accounting, Organizations and Society*, 26(7-8), 565–596.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P., & Jorge, S. (2010). *CAnuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2008*. Lisboa: Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Courant, P., Gramlich, E., & Rubinfeld, D. (1979). The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where it Hits. In P. Mieszkowski & W. Oakland (Eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid* (pp. 5–21). Washington D.C.
- Dimaggio, J., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Dimaggio, J., & Powell, W. (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In J. Dimaggio & W. Powell (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Vol. 82). Chicago: The University of Chicago Press.
- Dolores Guillamón, M., Benito, B., & Bastida, F. (2011). Evaluación de la deuda pública local en España. *Revista Española de Financiación Y Contabilidad*, XL(150), 251–285.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1997). Policy transfer: a framework for comparative analysis. In M. Minogue, C. Polidano, & D. Hulme (Eds.), *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance* (pp. 38–58). London: Edward Eglar Publishing.
- Escudero Fernández, P., & Prior Jiménez, D. (2002a). Análisis del Endeudamiento y Efectos de su Control en las Corporaciones Locales. In *IX Encuentro de Economía Pública*. 7 y 8 de febrero, Vigo.
- Escudero Fernández, P., & Prior Jiménez, D. (2002b). *Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: El caso de los ayuntamientos catalanes* (No. 2002/10). Barcelona.
- Farnham, P. (1985). Re-Examining Local Debt Limits: A Disaggregated Analysis. *Southern Economic Journal*, 51(1-4), 1186–1201.
- Feld, L., & Kirchgässner, G. (2001). Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. *Public Choice*, 109(3), 347–370.
- Feld, L., Kirchgässner, G., & Schaltegger, C. (2011). Municipal debt in Switzerland: new empirical results. *Public Choice*, 149(1-2), 49–64.
- Fernandes, C. (2010). *Determinantes do endividamento autárquico Evidência Empírica para os Municípios Portugueses utilizando modelo de dados de Painel*. *Economia*. Dissertação de Mestrado. Universidade da Beira Interior.
- Fernández Llera, R. (2011). Descentralización, deuda pública y disciplina de mercado en España. *Innovar*, 21(39), 67–81.
- Fernández Llera, R., García Valiñas, M., Cantarero Prieto, D., & Pascual Sáez, M. (2003). El Endeudamiento de los Gobiernos Locales en España: Aspectos Generales y Resultados Empíricos. In *IV Jornadas de la Asociación Galega de Estudios de Economía del Sector Público*. 14 de Noviembre. Santiago de Compostela.
- Fernández Llera, R., García Valiñas, M., Cantarero Prieto, D., & Pascual Sáez, M. (2004). Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español. In *XI Encuentro de Economía Pública*. 5-6 de Febrero, Barcelona.
- Ferreira, A. (2011). *Motivações do gestor e instrumentos contabilísticos utilizados na gestão dos resultados: o caso das autarquias locais*. Tese de doutoramento. Universidade de Aveiro.

- Ferreira, F. (2011). *Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho.
- Frumkin, P. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 283–307.
- Geys, B. (2007). Government weakness and electoral cycles in local public debt: Evidence from Flemish municipalities. *Local Government Studies*, 33(2), 237–251.
- Hagen, T., & Vabo, S. (2005). Political characteristics , institutional procedures and fiscal performance : Panel data analyses of Norwegian local governments , 1991–1998. *European Journal of Political Research*, 44(1), 43–64.
- Hájek, P., & Hájková, V. (2009). *Debt analysis of Czech municipalities. Scientific papers of the University of Pardubice* (pp. 36–42).
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93–109.
- Kieweit, R., & Szakaly, K. (1996). Constitutional Limitation on Borrowing: An Analysis of state Bonded Indebtedness. *Journal of Law, Economics and Organization*, 12(1), 62–97.
- Letelier S, L. (2011). Theory and evidence of municipal borrowing in Chile. *Public Choice*, 146(3-4), 395–411.
- Levy, D., & Feigenbaum, S. (1987). Death, Democracy and Debt. In J. Buchanan, C. Rowley, & R. Tollison (Eds.), *Deficits*. Basil Blackwel.
- López Laborda, J., & Vallés Giménez, J. (2002). *Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y de los límites de la LOFCA*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, n.º. 2/2002. Madrid.
- Macedo, J. (2009). Os Determinantes Financeiros do Endividamento dos Municípios Brasileiros: Uma Análise Econométrica. *ANPAD*.
- Macedo, J., & Corbari, E. (2009). Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros : uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças*, 20(51), 44–60.
- Major, M., & Ribeiro, J. (2009). A Teoria Institucional na Investigação em Contabilidade. In M. Major & J. Ribeiro (Eds.), *Contabilidade e Controlo de Gestão. Teoria, Metodologia e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Mourão, P. (2009). *Quatro ensaios sobre a Ilusão Fiscal*. Teses de Mestrado. Universidade do Minho.
- Mueller, D. (1976). Public choice: A survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395–433.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public finance in theory and practice* (5th Editio.). New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. (1989). On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey. In T. and F. F. E. in H. of R. Mathews., G. Brennan, & e P. G. B. Grewal (Eds.), (pp. 65–82). Department of Economics, University of Maryland.
- Ostrom, V. (1971). *The Political Theory of a Compound Republic*. Public Choice Society, Blacksburg.
- Pascual Arzo, P., Cabasés Hita, F., & Roberto Ezcurra, R. (2008). Financiación, restricciones institucionales y endeudamiento: Un análisis con microdatos de los municipios de Navarra. In *XV Encuentro de economía pública*. 7 y 8 de febrero, Salamanca.
- Pereira, P. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal ? *Análise Social*, xxxii(141), 419–442.
- Pettersson-Lidbom, P. (2001). An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt. *The Journal of Political Economy*, 109(3), 570–583.
- Puviani, A. (1903). *Teoria della illusione finanziaria*. Palermo: Sandron.
- Reginato, E., Fadda, I., & Pavan, A. (2009). Exploring the gap between accounting regulations and practices in the Italian municipalities. In *12th Biennial CIGAR (Comparative International Governmental Accounting Research) Conference*. May 28th-29th. Modena.
- Rios, M., & Costa, J. (2005). O efeito flypaper nas transferências para os municípios portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 8, 85–108.

- Salinas Jiménez, J., & Álvarez García, S. (2002). La Efectividad de los Límites al Endeudamiento Autonómico. Una Perspectiva de Teoría de la Elección Pública. In *VIII Congreso de Economía Regional* (Vol. 1). 28, 29 y 30 de noviembre. Valladolid.
- Salinas Jiménez, J., & Álvarez García, S. (2003). Los mecanismos de control del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno. Análisis teórico y evidencia empírica del caso español. In *XXIX Reunión de Estudios Regionales*. 27 y 28 de noviembre, Santander.
- Sánchez Mier, M. (2011). Endeudamiento y ciclo político-presupuestario: aplicación a los municipios asturianos. *Presupuesto Y Gasto Público*, 65, 75–96.
- Scapens, R. (1994). Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice. *Management Accounting Research*, 5(3-4), 301–321.
- Tovmo, P. (2007). Budgetary Procedures and Deficits in Norwegian Local Governments. *Economics of Governance*, 8(1), 37–49.
- Vallés Giménez, J. (2002). Un Modelo explicativo de las causas del endeudamiento autonómico. El impacto de los límites de la ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas. *Revista Galega de Economía*, 11(1), 1–36.
- Vallés Giménez, J., Pascual Arzoz, P., & Cabasés Hita, F. (2003). Endeudamiento municipal y efectividad de las restricciones institucionales de disciplina crediticia (1988-2000). *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 166(3), 9–47.
- Vila i Vila, J. (2010). Endeudamiento, gastos de inversión, y ciclo político presupuestario en las haciendas locales. el caso de los ayuntamientos valencianos. In *XIII Encuentro de Economía Pública*. 4 y 5 de febrero, Murcia.
- Wagner, R. (1987). Liability Rules, Fiscal Institutions and the Debt. In J. Buchanan, C. Rowley, & R. Tollison (Eds.), *Deficits*. Basil Blackwell.
- Zafra Gómez, J. L., Plata Díaz, A. M., & Pérez López, G. (2009). Factores Determinantes de la deuda viva en los ayuntamientos. Una aplicación al caso español. In *XV Congreso AECA* (Vol. 1). 23 a 25 de septiembre, Valladolid.
- Zafra Gómez, J., Plata Díaz, A., Pérez López, G., & López Hernández, A. (2011). Influencia de los factores económico-financieros, políticos y de las formas de gestión sobre el nivel de la deuda viva en las entidades locales usando una metodología de datos de panel. *XVIII Encuentro de Economía Pública*, (1996).
- Zimmerman, J. (1977). The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives. *Journal of Accounting Research*, 15, 107–144.