

II Congresso Internacional de Contabilidade Pública

Reforma da Gestão Financeira Pública: Desafios para a investigação e a prática



IPCA

CICF CENTRO DE INVESTIGAÇÃO
EM CONTABILIDADE E FISCALIDADE



14 e 15 MARÇO 2019

Auditório A. Domingues de Azevedo • Lisboa

Impacto de Múltiplos Factores no Desequilíbrio Financeiro dos Municípios Portugueses	Sónia Paula da Silva Nogueira Eva Cláudia Gomes da Costa Basílio Nuno Adriano Batista Ribeiro	B	
Efficiency of Public Expenditures in Healthcare in Brazilian Municipalities: A Study using Data Envelopment Analysis and Tobit regression	Leonardo Flach Luísa Karam de Mattos Gustavo Schwartz	F/G	
Os Inventários à Luz do SNC e do SNC-AP	Teresa Godinho Susana Silva Maria da Conceição Aleixo	A	
Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes na Ótica Empresarial e Pública: o Caso Especial dos Municípios Portugueses	Andrea Libório Neto Bárbara Borges Friza Maria Amélia Monteiro Sónia Silva Barbosa	A	

IMPACTO DE MÚLTIPLOS FACTORES NO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Tipologia: Trabalho de Investigação

NOTA: Os autores pretendem que a apresentação seja seguida da discussão.

SÓNIA PAULA DA SILVA NOGUEIRA

Instituto Politécnico de Bragança, Campus de Santa Apolónia,
5300-253 Bragança, Portugal
Centro de Investigação em Ciência Política¹, Escola de Economia e
Gestão, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga
sonia@ipb.pt

EVA CLÁUDIA GOMES DA COSTA BASÍLIO

Instituto Politécnico de Bragança, Campus de Santa Apolónia,
5300-253 Bragança, Portugal
evaclaudia_8@hotmail.com

NUNO ADRIANO BATISTA RIBEIRO

Unidade de Investigação de Aplicada em Gestão², Instituto
Politécnico de Bragança, Campus de Santa Apolónia, 5300-253
Bragança, Portugal
nunoa@ipb.pt

Resumo

O presente estudo teve como objetivo identificar os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, por forma a controlá-lo, evitando que contribua negativamente para o desequilíbrio financeiro nacional. Analisou a totalidade dos municípios portugueses durante o período de 2014 a 2016, através do teste às hipóteses de investigação, empiricamente formuladas, com o recurso ao modelo econométrico da regressão logística.

Os resultados obtidos mostraram que a população com menos de 15 anos e mais de 65 anos, a independência financeira, as transferências vindas da Administração Central e as despesas com investimento são menos propensas a situações de desequilíbrio financeiro municipal. A ideologia política, a existência de alternância política no executivo do Governo e os municípios com maiores receitas de capital e maiores despesas com pessoal constituem as variáveis explicativas do desequilíbrio financeiro municipal. Não se observa evidência estatística para as variáveis: dimensão da população, densidade populacional, localização,

índice de poder de compra e forma de governação. Estas evidências contribuirão para que os responsáveis municipais definam políticas e medidas que reduzam o desequilíbrio financeiro.

Palavras-chave: Desequilíbrio financeiro; Recuperação financeira; Municípios; Administração Local.

Abstract

The present research aimed to identify the determinants of the municipal financial imbalance in order to control it, avoiding that it contributes negatively to the national financial imbalance. All the Portuguese municipalities were analysed during the period from 2014 to 2016, through the test of empirically formulated research hypotheses using the econometric model of logistic regression.

The results showed that the population aged less than 15 years and over 65 years, financial independence, transfers from the Central Administration and investment expenses are less prone to situations of municipal financial imbalance. The political ideology, the existence of political alternation in the executive of the government and the counties with higher capital revenues and higher personnel expenses constitute the explanatory variables of the municipal financial imbalance. No statistical evidence was observed for the variables: population size, population density, location, purchasing power index and form of governance. This evidence will help municipal managers to develop policies and measures to reduce the financial imbalance.

Keywords: Financial imbalance; Financial recovery; Municipalities; Local Government.

1. Introdução

A Administração Central confere o poder local aos municípios, para que estes possam fazer face às suas atribuições e competências. O poder local confere a capacidade de autonomia financeira dos municípios (Fernandes, 1992). A Constituição da República Portuguesa (CRP) confere, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 238.º, autonomia financeira às autarquias locais, para que as mesmas possam dispor de meios financeiros suficientes e autónomos que lhes permitam o desempenho das atribuições de que são constitucional e legalmente incumbidas.

Em termos gerais, as autarquias locais têm o direito de arrecadar e dispor de receitas próprias e efetivar despesas, sem necessidade de autorização de terceiros, respeitando o equilíbrio orçamental.

O aumento alargado de atribuições e competências para os municípios, acompanhado de recursos escassos, leva a que estes recorram a outras formas de financiamento (Lobo & Ramos, 2010; Ribeiro, Jorge, & Oliver, 2012). A escassez de recursos financeiros conduz ao aumento dos passivos dos municípios (Cabral, 2003). A consequente incapacidade de solver os passivos a médio e longo prazos, traduz-se numa situação de rutura financeira dos municípios portugueses. Segundo o Carvalho, Fernandes e Camões (2018), o total das dívidas a médio e longo prazos, para a totalidade dos municípios portugueses, ascendeu, em 2017, o um valor de 3.428,5 milhões de euros.

De facto, o desequilíbrio financeiro municipal é cada vez mais uma preocupação a nível central, até porque o desequilíbrio financeiro local poderá colocar em causa o desequilíbrio financeiro nacional. Para além do mais, esta preocupação acentua-se se se tiver em conta que *“frequentemente os atores de controlo, como o Tribunal de Contas, chamam a atenção para as ilegalidades cometidas, e as suas decisões ou recomendações são ignoradas ou contornadas mais ou menos habilmente”* (Santos, 2017, p.140). De acordo com o exposto, torna-se relevante estudar e aprofundar a problemática, por forma a avaliar o impacto e a influência de diversos fatores no desequilíbrio financeiro municipal, para que, posteriormente, se possam desenvolver ações que permitam equilibrar financeiramente as autarquias locais, em concreto dos municípios portugueses.

Do ponto de vista académico, o trabalho de investigação é justificável por alguns autores, que confirmam o interesse em avaliar a influência de fatores potenciadores de casos de desequilíbrio financeiro dos municípios, uma vez que esta temática, quanto é de nosso conhecimento, nunca foi desenvolvida em termos de estudo de diversas variáveis, sendo, no entanto, reconhecido como um problema que carece de solução. Tal aspeto fundamenta o valor acrescentado da investigação, pela sua relevância teórica, na medida em que os fatores normalmente apontados respeitam à acumulação excessiva da dívida pelos municípios, tais como o aumento da despesa municipal a um ritmo superior ao da receita efetiva. Santos (2017) considera que, na maior parte dos casos, as situações de desequilíbrio financeiro municipal derivaram e derivam de erros de previsão e execução orçamental e não tanto de insuficiências estruturais de receita, face às despesas emergentes das atribuições municipais.

Em termos de contribuição prática, tal conhecimento revela-se importante, na medida em que poderá conduzir a que os municípios desenvolvam uma gestão financeira mais eficiente e sustentável do controlo dos dinheiros públicos, através de tomadas de decisão mais eficientes, tanto por parte dos executivos municipais como também dos organismos de controlo.

O facto de esta problemática ter assumido um papel de destaque na atualidade, em termos nacionais, entende-se que faz todo o sentido, considerar para efeitos de concretização do presente estudo, todos os municípios de Portugal, ao invés de uma parte deles, a unidade de observação. Portanto, o estudo recai sobre os 308 municípios, correspondentes a 278 localizados no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira, para um período de 2014-2016.

Com esta investigação pretende-se analisar a problemática do desequilíbrio financeiro municipal, na perspetiva de determinar as causas para a probabilidade do desequilíbrio financeiro, de modo a definir medidas que possam contribuir para diminuir os riscos de dívida excessiva na Administração Local.

O estudo encontra-se estruturado em quatro pontos. Após a introdução apresenta-se o enquadramento teórico do tema, onde é abordado o conceito de desequilíbrio financeiro, com foco nos municípios portugueses, feita menção aos mecanismos de recuperação financeira municipal, bem como uma abordagem a estudos empíricos sobre os determinantes de desequilíbrio financeiro, com enfoque nos municípios. No terceiro ponto é apresentado o estudo empírico, constituído pela descrição do objetivo, seguida da exposição da metodologia adotada. Sucede-se a apresentação das hipóteses de investigação e variáveis. Posteriormente apresenta-se o tratamento estatístico dos dados e modelos selecionados para a aplicação neste estudo. Este terceiro ponto encerra com a apresentação dos resultados obtidos, através de uma análise descritiva e de uma análise multivariada o que permite discutir os resultados alcançados. Por último, são explanadas as principais conclusões e contributos.

2. Enquadramento teórico

2.1. Desequilíbrio financeiro e mecanismos de recuperação financeira municipal

Antes de se proceder à definição do conceito de desequilíbrio financeiro, importa perceber, o que se entende por equilíbrio financeiro. A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro¹ (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), no artigo 5.º, prevê o equilíbrio, por forma de princípio de estabilidade, em que as autarquias locais estão sujeitas a ter “*sustentabilidade financeira, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas*”. Assim, o equilíbrio financeiro passa por manter um orçamento equilibrado, que segundo o disposto no artigo 40.º, do mesmo diploma, consiste em que as receitas devem cobrir todas as despesas e a “*receita corrente bruta*

¹ Atualizada pelo Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo". Poder-se-á então afirmar que quando a receita não seja igual há despesa se está perante uma situação de desequilíbrio orçamental, colocando em causa a estabilidade financeira municipal.

Como preconiza Martins e Correia (2013), as situações de desequilíbrio financeiro dos municípios resultam dos desvios orçamentais sucessivos. Ou seja, os desvios preconizados por estes ao longo do tempo, levam, de forma continuada, a orçamentos deficitários, direcionando para situações desfavoráveis, traduzindo-se em problemas de desequilíbrio financeiro.

O conceito do desequilíbrio financeiro é entendido por Lobo (2012, p.318), como *“uma situação financeira do município onde subsiste a presença de dificuldades financeiras, constantes ao longo do tempo, por via da obtenção de receitas municipais, incluindo os empréstimos contraídos, assim como as transferências do governo central, não serem suficientes para cumprir com compromissos assumidos junto de fornecedores e instituições de crédito”*².

Lobo e Ramos (2011) defendem que o desequilíbrio financeiro subnacional, se revela de duas formas distintas, sendo elas o desequilíbrio financeiro vertical e o desequilíbrio financeiro horizontal. O desequilíbrio financeiro vertical acontece quando uma parte significativa de despesa dos governos locais é suportada por transferências do Governo central, levando a défices, despesas excessivas e endividamento subnacional, devido ao desinteresse dos Governos subnacionais de serem autossuficientes (Lobo & Ramos, 2011). Segundo Rocha (2009), o desequilíbrio financeiro horizontal recai sobre as assimetrias entre os Governos subnacionais, uma vez que a correção de tal desequilíbrio passa por auxiliar financeiramente os governos locais que se encontram em circunstâncias desfavoráveis, e, desta forma, colocar todos em situação financeira igualada.

O desequilíbrio financeiro municipal resulta da situação económico-financeira agravada, devido à má gestão dos recursos financeiros, resultando em despesas excessivas. O maior impacto gerador desta gestão acontece nas finanças públicas municipais de pequena dimensão, os quais são na sua maioria dependentes das transferências de carácter comum (Gerigk & Clemente, 2011).

Almeida (2016) afirma que o desequilíbrio financeiro dos governos locais é compreendido de forma distinta, tratando-se das perspetivas de curto ou de longo prazos. Para Kloah, Weissert

² A este propósito ver Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

e Kleine (2005, p.244) o desequilíbrio financeiro de curto prazo é “*a incapacidade de um município conseguir cumprir com as suas responsabilidades e de efetuar pagamentos atempadamente*”. Relativamente ao desequilíbrio financeiro de longo prazo, é provocado quando os municípios não têm capacidade de manter o normal funcionamento interno, assim como de cumprir um nível aceitável de dívida, e de conceder os serviços fundamentais às populações ao longo dos tempos (Almeida, 2016).

Cunha e Silva (2002) referem que a utilização excessiva do recurso a empréstimos de curto e longo prazos, para financiar a diferença entre as despesas e as receitas municipais, origina situação de desequilíbrio financeiro.

De acordo com o n.º 1 do art.º 52.º do RFALEI, um município encontra-se em situação de desequilíbrio financeiro sempre que a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º da mesma lei, atinja ou ultrapasse, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, incluindo os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como os restantes débitos a terceiros.

Perante o exposto seria erróneo associar o desequilíbrio financeiro dos municípios a um único fator (Bovo, 2001). É necessário considerar todos os fatores que possam determinar o desequilíbrio financeiro municipal. Pereira, Dias e Almeida (2016) destaca como principais causas que podem contribuir para o desequilíbrio financeiro as alterações socioeconómicas e a falta de capacidade de gestão. O autor justifica a escolha das alterações socioeconómicas e a falta de capacidade de gestão pelo facto de os municípios “*ao criarem as condições para o desenvolvimento de políticas de investimento, acima das capacidades financeiras dos municípios, com o objetivo de fixar populações, sobretudo em territórios de baixa densidade demográfica e para adoção de estratégias de gestão, que levem à sobreorçamentação degenerando, inevitavelmente, no aumento da dívida municipal*” (Pereira, Dias, & Almeida 2016, p.168).

Quando um município se encontra em situação de desequilíbrio financeiro (i.e. quando ultrapassa o limite da dívida total, conforme expresso anteriormente) recorrem a mecanismos de recuperação financeira (cf. previsto no art.º 57.º do RFALEI), designadamente, ao saneamento financeiro municipal e à recuperação financeira. Em termos gerais, entende-se por mecanismos de recuperação financeira as medidas de reequilíbrio financeiro de forma a aumentar as suas receitas, reduzir as suas despesas e reestruturar a dívida financeira.

O RFALEI prevê mecanismos de recuperação financeira para os municípios que ultrapassem o limite da dívida total previsto no art.º 52.º do RFALEI, a saber: o saneamento financeiro e a recuperação financeira (art.º 57.º, número 1 do RFALEI). A adesão aos referidos mecanismos é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano (cf. art.º 57.º, número 2 do RFALEI).

Pereira, Dias e Almeida (2016) assinalam que a criação de mecanismos de recuperação financeira municipal no RFALEI tem com objetivo permitir a promoção da sustentabilidade das finanças municipais, nos casos de municípios com excesso de endividamento.

No que concerne ao saneamento financeiro, o art.º 58.º do RFALEI prevê que o município deve contrair empréstimos para saneamento financeiro quando, no final do exercício ultrapasse o limite da dívida total previsto no número 1 do artigo 52.º; ou o montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (art.º 52.º, número 2). Os municípios podem ainda contrair empréstimos para saneamento financeiro, sempre que, na informação reportada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), a dívida total atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (art.º 58, n.º 3 do RFALEI).

Caso a dívida total municipal (cf. no artigo 52.º) se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira (art.º 58.º, n.º 3 do RFALEI).

De acordo com o número 5 do art.º 58.º do RFALEI, os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos mediante apresentação de um estudo fundamentado sobre a situação financeira do município e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

A elaboração do plano de saneamento financeiro inclui a previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, bem como a apresentação de medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada (n.º 1 do art.º 59.º do RFALEI).

O mecanismo de recuperação financeira municipal é aplicado sempre que os municípios se encontrem em situação de rutura financeira ou desequilíbrio financeiro estrutural. A rutura financeira verifica-se quando a dívida total, prevista no art.º 52.º do RFALEI, seja superior, em 31 de dezembro a três vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios (cf. art.º 61, n.º 2, do RFALEI). De acordo com o número 3 do art.º 61 do RFALEI, o processo de recuperação financeira determina os recursos ao Fundo de Apoio Municipal. O

Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto, consagra, no seu artigo 10.º, a possibilidade de os municípios em que se verifiquem situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, poderem celebrar contratos de reequilíbrio financeiro com as instituições públicas de crédito através da criação de uma linha de crédito com juros bonificados.

Para além das medidas enunciadas, o RFALEI prevê ainda, no seu art.º 49.º, que os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito, junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira.

2.2. Os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal

Em termos teóricos, nos últimos anos, tem-se acentuado a importância atribuída ao tema da sustentabilidade dos municípios, definido como a capacidade do Governo local para prestar serviços no presente sem comprometer a capacidade de fazê-lo no futuro, no sentido de fornecer aos governantes autárquicos informação necessária para as suas tomadas de decisão, sob o ponto de vista do equilíbrio financeiro (Burritt & Schaltegger, 2010). O contexto enfatiza a preocupação em dotar os decisores políticos com instrumentos apropriados que lhes permitam perceber/reagir e/ou prevenir situações de desequilíbrio financeiro.

São diversas as causas que podem contribuir para o aumento da dívida municipal, conduzindo a situações de desequilíbrio financeiro. Pereira, Dias e Almeida (2016) destacam as alterações socioeconómicas e a falta de capacidade de gestão como principais fatores do aumento da dívida dos municípios, ao criarem condições para o desenvolvimento de políticas de investimento, acima das capacidades financeiras dos municípios, levando à adoção de estratégias de gestão, que originam sobreorçamentação, e, conseqüentemente, o aumento da dívida municipal.

Ainda, Pereira, Dias e Almeida (2016, pp.148-149) assinalam que é possível distinguir as causas relacionadas com os fenómenos de aumento da dívida municipal, destacando a este propósito, as seguintes possíveis determinantes:

- “a) O aumento da despesa municipal a um ritmo superior ao da receita efetiva tende a conduzir, no curto ou no longo prazo, o desequilíbrio financeiro;*
- b) Os casos de gestão municipal ineficiente, usualmente associados à prática da sobreorçamentação através do empolamento artificial das receitas por forma a obter a capacidade para assunção de responsabilidade (compromissos) em montantes muito superiores às receitas efetivamente arrecadadas, tendo como efeito o aumento substancial da dívida municipal; e,*

c) Assunção de despesas associadas à garantia de apoio de grupos de interesse, designadamente de cariz social, cultural, desportivo ou religioso, através da concessão de subsídios e transferências para as respetivas entidades associadas, permitindo garantir o seu funcionamento, o investimento em projetos de utilidade pública ou simplesmente de atividades regulares.”.

Outros estudos destacam que a estrutura da população, especialmente o crescimento populacional, pode afetar a riqueza económica dos municípios. Nesse sentido, o crescimento populacional aumenta novas procuras de recursos e serviços (Wang & Liou, 2009; Balaguer-Coll, Prior, & Ausina, 2010; Balatsky, Balatsky, & Borysov, 2015) que conduzem a um aumento nas despesas públicas locais, mas, muitas vezes, sem o devido aumento das receitas públicas, já que o aumento da arrecadação da receita não depende apenas do crescimento populacional, mas também da capacidade financeira da população e da atividade económica. De facto, o desigual crescimento populacional entre as regiões afeta de forma diferente as necessidades regionais de prestação de serviços, tais como serviços de água, recolha de lixo, energia, alimentos, saúde ou educação (Choi, Bae, Kwon, & Feiock, 2010) influenciando o desenvolvimento económico regional. Assim, um aumento da população pode trazer um aumento do número de empréstimos e de despesas públicas, aumentando a dívida pública municipal (Choi, Bae, Kwon, & Feiock, 2010; Guillamón; Benito, & Bastida, 2011; Balaguer-Coll, Prior, & Ausina, 2010), conduzindo, por conseguinte, a situações de desequilíbrio financeiro.

Com maior especificidade, Kloha, Weissert e Kleine (2005) acreditam que a dimensão da população com mais de 65 anos e com menos de 16 anos está inversamente relacionada com as receitas e despesas do município e tem uma influência significativa sobre o aumento do *stress* fiscal e, portanto, pode afetar o desenvolvimento económico sustentável do município. As necessidades da população dependente (menores de 16 anos e maiores de 65 anos) levam ao aumento do fornecimento dos serviços públicos por parte dos municípios. Portanto, essa população tem uma influência negativa nas despesas *per capita* (Choi, Bae, Kwon, & Feiock, 2010) e na tributação e, por conseguinte, na capacidade financeira dos municípios, conduzindo a situação de desequilíbrio financeiro (Gómez, Hernández, & Bastida, 2009; Bolívar, Galera, Muñoz, & Subires, 2016). Lobo (2012) estudou, para a realidade dos municípios portugueses, as variáveis enunciadas, mas considerando como idade dependente a população como menos de 15 anos e mais do que 65 anos.

O produto interno bruto (PIB) também é considerado um fator importante em relação à situação financeira municipal. Existem estudos que mostram, que o Produto Interno bruto

(PIB) afeta as receitas fiscais (Easterly & Rebelo, 1993) e a dívida pública (Feld & Kirchgässner, 1999).

Numa outra perspetiva, e por analogia a estudos que versam sobre o endividamento local (Ferreira, 2011; Bastida, Beyaert, & Benito, 2012; Ribeiro, Jorge, & Oliver, 2012) no desequilíbrio financeiro (Lobo, 2012) pode-se ainda apontar outra categoria de variáveis como potencial agregador de fatores explicativos do desequilíbrio financeiro. São comumente estudadas as variáveis: maioria governativa, a ideologia política e a alternância política. Normalmente observa-se uma relação negativa entre a variável ‘maioria governativa’ e a dívida total municipal.

No que concerne à abordagem sobre os fatores económicos, Ladd e Yinger (1989) apontam as alterações do tecido económico e social de um território como potenciais fatores determinantes do desequilíbrio financeiro municipal. Destacam que a reduzida capacidade fiscal decorre de uma rigorosa limitação, resultante da alteração do universo de contribuintes de cada município.

Outros autores defendem que a gestão municipal assume um papel primordial na execução orçamental. Por vezes, os municípios deparam-se com receitas insuficientes para cobrir despesas assumidas, tornando-se necessário obter financiamentos de curto prazo. Por exemplo, Martin (1982) aponta a gestão política e financeira como fator determinante do desequilíbrio orçamental municipal, destacando que à medida que os défices se acumulam e os municípios deixam de ter capacidade para honrar responsabilidades com os credores, culmina com o desequilíbrio financeiro municipal, dificultando a provisão dos serviços públicos fundamentais a prestar pelos municípios.

São também apontados como possíveis determinantes do desequilíbrio financeiro, as variáveis relacionadas com aspetos financeiros (Cabasés, Pascual, & Vallés, 2007; Macedo & Corbari, 2009; Ferreira, 2011; Lobo, 2012) como sendo: as despesas com pessoal, receitas fiscais, receitas próprias, e despesas com investimentos.

3. Estudo empírico

3.1. Enquadramento metodológico do estudo

O principal objetivo desta investigação é o de avaliar a influência de diferentes fatores no desequilíbrio financeiro municipal, no período de 2014 a 2016.

Este estudo segue uma abordagem positivista, inserida no método quantitativo. Este método assenta principalmente em generalizações e conceptualizações, fazendo uso de técnicas

estatísticas, matemáticas e econométricas (Jick, 1979; Piore, 1979; Bryman, 1984; Creswell, 2009; Vieira, 2009).

De acordo com Major e Vieira (2018), a investigação poderá incidir sobre a análise de fontes documentais dos municípios, obtidas de várias fontes. Optar-se-á pela construção de uma base de dados de um conjunto de variáveis sociodemográficas, políticas e financeiras/orçamentais.

3.2. Hipóteses de investigação e variáveis

A revisão da literatura efetuada permitiu identificar um conjunto de determinantes que, segundo proposta de diversos estudos, podem influenciar o desequilíbrio financeiro municipal. Desta forma, apresentam-se as hipóteses de investigação, que serão testadas neste estudo, bem como as variáveis.

Neste contexto, definem-se hipóteses sociodemográficas (relacionados com a situação social, demográfica e económica), políticas e financeiras/orçamentais (fundamentalmente relacionadas com a gestão orçamental), considerando as estudadas e indicadas na literatura, e em particular por Lobo (2012), pela proximidade dos objetivos dos estudos.

Com o primeiro grupo de hipóteses, caracterizadoras dos municípios em termos económicos, sociais e demográficos, é pretendido, tal como realizado por Lobo (2012), testar se as disparidades, quer ao nível do potencial de realização de receitas próprias, quer ao nível das necessidades de realização de despesa pública local, são relevantes para explicar o desequilíbrio financeiro municipal. De certo modo, o grupo de variáveis que serão utilizadas são fatores que influenciam, de forma indireta, a gestão orçamental e financeira municipal (Lobo, 2012).

O grupo das hipóteses políticas permite testar se o desempenho dos municípios é influenciado pelas contingências da decisão política (Lobo, 2012; Pereira, Dias, & Almeida, 2016). Isto é, procura-se com este grupo de variáveis avaliar de que forma os interesses políticos podem influenciar a gestão orçamental e financeira dos municípios.

O último grupo de hipóteses, financeiras/orçamentais, traduz, em termos financeiros, as opções de gestão do órgão executivo dos municípios.

3.2.1. Hipóteses sociodemográficas

a) Dimensão populacional (DIM)

A dimensão populacional é apontada como sendo um dos fatores explicativos do desequilíbrio financeiro municipal (Choi, Bae, Kwon, & Feiok, 2010; Wang & Liou, 2009; Guillamón, Benito, & Bastida, 2011; Balatsky, Balatsky, & Borysov, 2015).

População é uma variável considerada neste estudo, na medida em que permite captar a diferença entre a necessidade de realizar despesas e a capacidade da cobrança de receitas próprias, conforme já mencionado (Gómez, Hernández, & Bastida, 2009; Bolívar, Galera, Muñoz, & Subires, 2016). Bastida e Benito (2005), Balaguer-Coll, Prior e Ausina (2010), Balatsky, Balatsky e Borysov (2015) e Bolívar, Galera, Muñoz e Subires (2016) assinalam que os municípios com maior população têm maior necessidade de fornecer mais bens e serviços e de investir em infraestruturas. Feld, Kirchgässner e Schaltegger (2011) assumem uma posição contrária quando referem também que municípios com maior população podem obter mais receitas dos serviços prestados e, desta forma, diminuir a dívida total municipal, não conduzindo, assim, ao desequilíbrio financeiro.

A dimensão populacional revela um efeito negativo sobre as despesas públicas (Choi, Bae, Kwon, & Feiok, 2010) e dívida pública (Guillamón, Bastida, & Benito 2011).

No estudo desenvolvido por Lobo (2012), as estimativas obtidas não permitem obter estatísticas significativas que possam afirmar que a dimensão populacional influencia o desequilíbrio financeiro. Tendo em conta os contributos da literatura, bem como o conhecimento da realidade portuguesa, optou-se por formalizar a seguinte hipótese de investigação:

H1: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela dimensão populacional

Para testar a hipótese de investigação formulada, utilizar-se-á a variável ‘Dimensão Populacional’, que corresponde ao número de habitantes residentes no concelho do município. Este número foi recolhido na Base de Dados de Municípios, disponível na Base de Dados de Portugal Contemporâneo, PORDATA (www.pordata.pt).

Para uma melhor definição da dimensão dos municípios (pequenos, médios e grandes), em função do número de habitantes, utiliza-se o critério de classificação de Carvalho, Fernandes e Camões (2018).

b) Densidade populacional (DENS_POP)

De acordo com Lobo (2012) se, por um lado, os municípios com maior densidade populacional são geralmente os mais ricos, logo, com maior capacidade de gerar receitas próprias via impostos locais, este efeito poderá, por outro lado, ser enviesado pelo facto de os cidadãos desses municípios exigirem mais e melhores serviços locais, potenciando o aumento das despesas municipais em investimento e, por esta via, o aumento da dívida municipal.

Em relação à densidade populacional, os resultados obtidos nos vários estudos têm-se revelado contraditórios. Enquanto alguns autores observaram uma influência negativa deste fator nas despesas públicas (Choi, Bae, Kwon, & Feiok, 2010), outros não conseguiram obter

resultados significativos a esse respeito (Guillamón, Bastida, & Benito, 2011). Porém, os resultados obtidos, por Lobo (2012), para a variável densidade populacional, com um coeficiente de sinal negativo, sugerem que a influência desta variável, no sentido da diminuição do risco de desequilíbrio financeiro dos municípios, está associada à maior capacidade de obtenção de receitas próprias que caracterizam as áreas mais urbanas e às economias de escala que aí predominam. Tendo em conta os contributos da literatura, optou-se por formalizar a segunda hipótese de investigação da seguinte forma:

HI₂: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela densidade populacional.

A variável ‘Densidade Populacional’ do município, será expressa em número de habitantes por quilómetro quadrado e será obtida no portal PORDATA.

c) População com menos de 15 anos (POP_15)

Esta variável procura refletir as diferentes procuras de bens públicos por parte de grupos específicos da população dos municípios, que apresentam necessidades particulares, nomeadamente ao nível da educação e dos serviços sociais. Quanto maior for a dimensão populacional com menos de 15 anos (é expectável que seja a faixa etária com mais necessidades das elencadas) maior será o risco de desequilíbrio financeiro (Gómez, Hernández, & Bastida, 2009; Lobo, 2012; Bolívar, Galera, Muñoz, & Subires, 2016).

O estudo de Lobo (2012) não validou a existência de relação estatisticamente significativa entre a população com menos de 15 anos e o desequilíbrio financeiro municipal. Apesar disso, manteve-se a opção de testar esta relação para o período em estudo, formalizando-se a seguinte hipótese:

HI₃: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela população com menos de 15 anos.

Esta variável é medida pelo número de pessoas residentes nos concelhos dos municípios com menos de 15 anos. Os dados serão recolhidos da Base de Dados de Portugal Contemporâneo, PORDATA. Será utilizada como variável a percentagem de população do município com menos de 15 anos.

d) População com mais de 65 anos (POP_65)

Os municípios com população superior a 65 anos apresentam, habitualmente, mais necessidades em termos de despesa pública (Gómez, Hernández, & Bastida, 2009; Bolívar, Galera; Muñoz, & Subires, 2016) e menor capacidade de obtenção de receitas próprias. Normalmente caracterizam-se por serem municípios em zonas de recessão demográfica ou com crescimento lento em termos populacionais. Assim, é esperado que municípios com população com mais de 65 anos apresentem maior risco de desequilíbrio financeiro

municipal. Também aqui Lobo (2012) não obteve estatística significativa que lhe permitisse validar a influência da variável no desequilíbrio financeiro municipal. De acordo com o contributo da literatura, formalizou-se a seguinte hipótese de investigação:

HI₄: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela população com mais de 65 anos.

Esta variável é medida pelo número de pessoas residentes nos concelhos dos municípios com mais de 65 anos. Também se utilizou a Base de Dados PORDATA para a recolha dos dados. A variável será a percentagem de população do município com mais de 65 anos.

e) Localização (LOC)

De acordo com Lobo (2012) a probabilidade de desequilíbrio financeiro é maior nos municípios localizados no litoral do que nos do interior. Tal facto pode ser explicado pela maior procura de bens e serviços públicos nos municípios com maior propensão de captação de receitas próprias, tendencialmente localizados no litoral.

De acordo com os resultados obtidos, definiu-se a seguinte hipótese de investigação:

HI₅: A localização do município (litoral ou interior) influencia o desequilíbrio financeiro municipal.

A variável ‘Localização’ é uma variável dicotómica que assume o valor ‘1’ se o município se localizar geograficamente no Litoral, e ‘0’ caso contrário. Foram utilizados os dados disponibilizados no site do Programa Nacional para a Coesão Territorial (<http://www.pnct.gov.pt/territorio/>).

f) Índice de Poder de Compra (IPC)

O PIB também é considerado um fator importante em relação à situação financeira municipal. Existem estudos que mostram que o PIB afeta as receitas fiscais (Easterly & Rebelo, 1993) e a dívida pública (Feld & Kirchgässner, 1999). Em Portugal não existem estatísticas oficiais sobre o PIB por município, pelo que se utilizará como *proxy* da variável o Índice de Poder de Compra (IPC), tal como noutros estudos aplicados aos municípios portugueses (Ribeiro, Jorge, & Nogueira, 2014; Ribeiro & Jorge, 2015). Deste modo, definiu-se a hipótese seguinte:

HI₆: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pelo IPC.

O IPC será medido pelo índice de poder de compra dos cidadãos pertencentes ao município. A informação será recolhida da Base de Dados PORDATA.

3.2.2. Hipóteses políticas

a) Forma de governação (FOR_GOV)

Bastida, Beyaert e Benito (2012) e Ribeiro, Jorge e Oliver (2012) comprovaram uma relação negativa entre a variável “maioria governativa” e a dívida total municipal. Já Ferreira (2011) e Lobo (2012) não conseguiram confirmar a existência de uma relação entre as duas variáveis. Entende-se que os municípios com maior dívida total tendem a entrar em desequilíbrio financeiro. As estimativas obtidas por Lobo (2012) no que concerne ao desequilíbrio financeiro não revelaram estatísticas significativas. De forma a verificar a relevância deste fator e considerando a dualidade do sinal da relação obtida, formulou-se a seguinte hipótese de investigação:

HI₇: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela forma de governação.

Para aferir a ‘Forma de Governação’ considerou-se a percentagem de votos obtidos nas eleições autárquicas de 2013 que se traduz no número de vereadores eleitos por cada partido. Assim, construiu-se uma variável dicotómica que assume o valor ‘1’ se o partido político que lidera o executivo municipal obteve maioria absoluta, e ‘0’ no caso contrário. Muitas das vezes a forma de governação é também entendida como competitividade política, em que se espera que, quando o executivo municipal governa em maioria absoluta, se verifique maior pressão por parte da oposição.

b) Ideologia política (IDEOL)

A literatura refere a ideologia política como um determinante da dívida total municipal. De facto, os diversos estudos empíricos realizados sobre o endividamento municipal procuraram testar esse fator. O argumento apresentado é de que os partidos pertencentes a uma ideologia de esquerda tendem a ser menos rigorosos na gestão municipal, ou seja, a ideologia seguida por estes partidos da esquerda leva os municípios a apresentarem maiores níveis de dívida, comparativamente aos municípios cujo executivo é constituído por ideologia contrária (Feld, Kirchgässner, & Schaltegger, 2011; Letelier, 2011).

Porém, os resultados obtidos nos estudos de Bastida, Beyaert e Benito (2012), Feld, Kirchgässner e Schaltegger (2011), Guillamón, Benita e Bastida (2011), Ribeiro, Jorge e Oliver (2012), Bastida e Benito (2005), Ferreira (2011), Letelier (2011) e Anessi-Pessina e Sicilia (2015) não conseguiram obter significância estatística que permitissem validar os argumentos assinalados. Contrariamente, Lobo (2012) obteve uma evidência estaticamente significativa, mas contrária aos argumentos apresentados pela literatura. Lobo (2012) constatou uma relação positiva entre a dívida total municipal e os municípios governados por partidos de direita. Porém, no que respeita ao desequilíbrio financeiro a variável ideologia política não revelou resultados estatisticamente significativos. Dado a relevância deste fator na dívida total municipal, é expectável que também se verifique a influência desta variável no

desequilíbrio financeiro municipal, isto é, que a probabilidade de desequilíbrio financeiro municipal seja maior quando o município seja governando pelo órgão executivo representativo de um partido de direita, na medida em que é neste contexto político que se verifica maior endividamento municipal (resultados confirmados por Lobo, 2012). Independentemente dos resultados obtidos nos estudos empíricos, considerou-se relevante testar se a ideologia política influencia o desequilíbrio financeiro municipal, por analogia dos fatores explicativos do endividamento municipal. Tendo por base o contributo da literatura, formalizou-se a seguinte hipótese:

HI₈: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela ideologia política do executivo.

Para analisar o impacto da ideologia do partido político do executivo no desequilíbrio financeiro municipal, utiliza-se uma variável dicotómica, assumindo o valor ‘1’ para o caso de o órgão executivo ser de ideologia direita (Centro Democrático Social, Partido Popular e Partido Popular Democrático, Partido Social Democrata e coligações destes grupos com ideologia equivalentes), e ‘0’ caso contrário (Bloco de Esquerda, Coligação Democrática Unitária e Partido Socialista e coligações destes e grupos de cidadãos com ideologia equivalente).

Em casos de municípios governados por independentes, será efetuada uma análise do percurso partidário do Presidente de Câmara, de forma a proceder-se também a uma classificação, enquadrada na classificação apresentada.

Os dados foram recolhidos no portal da Comissão Nacional de Eleições (CNE), considerando as eleições autárquicas ocorridas em 2013.

c) Alternância política (ALT_POL)

Esta hipótese pretende testar a existência, ou não, de influência no desequilíbrio financeiro quando o Presidente da Câmara é de partido diferente do Presidente do mandato anterior (alternância política) (Coll, Martos, Forte & Ausina, 2014). Assim, dada a incerteza associada ao sinal da relação da alternância do Presidente da Câmara com o desequilíbrio financeiro optou-se por formular a hipótese de investigação do seguinte modo:

HI₉: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela alternância política do Presidente da Câmara.

Para tal, será utilizada uma variável dicotómica que assume o valor ‘1’ quando o Presidente da Câmara é de partido diferente do Presidente do mandato anterior, e, ‘0’ caso contrário.

3.2.3. Hipóteses financeiras/orçamentais

a) Independência financeira (IND_FIN)

A capacidade de arrecadação de receitas próprias por parte dos municípios determina a autonomia financeira dos mesmos (Cabasés, Pascual, & Vallés, 2007; Mier, 2011).

A receita fiscal (impostos diretos, indiretos e taxas) é a segunda fonte de fundos mais relevante para os municípios, representando 38,7% do total das receitas municipais em 2016 (Carvalho, Fernandes, Camões & Jorge, 2017). Uma maior capacidade dos municípios em arrecadar receita fiscal contribuirá para a melhoria da independência financeira.

Bastida e Benito (2005) e Mier (2011) consideram que uma maior capacidade dos municípios em obter receitas próprias, diminui a necessidade de contraírem empréstimos, e por sua vez, reduz a possibilidade de os municípios incorrerem em situação e desequilíbrio financeiro (Lobo, 2012). Neste caso, em função do mencionado, a hipótese a testar será a seguinte:

HI₁₀: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela independência financeira.

Segundo Carvalho, Fernandes e Camões (2018), considera-se que um município tem autonomia/independência financeira, quando as receitas próprias representem, pelo menos, 50% das receitas totais. Desta forma, esta variável é calculada pelo valor das receitas próprias a dividir pelas receitas totais. Assumirá o valor '1' quando apresentar valores iguais ou superiores a 50% e valor '0' para o caso contrário.

b) Receita de capital (REC_CAP_PC)

Esta hipótese não tem sido estudada pelos diferentes autores, no entanto, considerando que as despesas de capital, nomeadamente investimentos, deverão, na medida do possível, ser financiadas por receitas de capital, considera-se importante incluir o mesmo no estudo. Quando o valor desta receita for diminuto, poder-se-á verificar a necessidade de endividamento, tal como confirmaram Lobo (2012), Ferreira (2011), Llera, Valiñas, Prieto, Sáez (2004), Pascual, Cantarero, Fernandez e Garcia-Valiñas (2004), o que poderá contribuir para o desequilíbrio financeiro. Neste contexto, define-se a seguinte hipótese:

HI₁₁: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela receita de capital.

Será utilizada como variável a receita de capital *per capita*.

c) Transferências da Administração Central (TRANSF_AC_PC)

As transferências da Administração Central para os municípios poderão, à primeira vista, contribuir para a diminuição do endividamento, logo do desequilíbrio financeiro dos mesmos. Gómez, Díaz, López, Hernández (2011) e Tovmo (2007) obtiveram evidência estatística que lhe permitiu validar a hipótese de que as transferências obtidas poderão diminuir a necessidade de endividamento.

No entanto, alguns autores consideram que as transferências para os municípios poderão contribuir para o aumento das despesas (Oates, 1989, Guillamón, Benito, & Bastidal, 2011). Este facto poderá também levar ao aumento da possibilidade de desequilíbrio financeiro. Neste contexto, Guillamón, Benito e Bastidal (2011) conseguiram validar a hipótese de que o aumento das transferências contribui para o aumento do endividamento. Considerando os resultados dos estudos anteriores, define-se a seguinte hipótese:

HI₁₂: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pelas transferências da Administração Central.

A variável a estudar engloba a totalidade das transferências da Administração Central *per capita*.

d) Despesas com investimento (INV_PC)

A literatura refere que os municípios devem recorrer ao crédito para financiar as suas despesas de investimento de forma a promover a equidade intergeracional (Cabasés, Pascual, & Vallés, 2007; Macedo & Corbari, 2009). Os resultados obtidos por Cabasés, Pascual e Vallés (2007), Lobo (2012), Ferreira (2011), Llera *et al.* (2004), Pascual, Cantarero e Garcia-Valiñas (2004) confirmam que os municípios tendem a endividar-se para financiar os seus investimentos. Por conseguinte, municípios com maiores despesas com investimento tendem a entrar em situação de desequilíbrio financeiro. Espera-se, deste modo, que a variável despesas com investimento explique o desequilíbrio financeiro municipal, conforme evidencia a formalização da seguinte hipótese:

HI₁₃: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pelas despesas com investimento. Será utilizada como variável o valor dos investimentos *per capita* de cada município.

e) Despesas com pessoal (DES_PESS_PC)

A variável ‘Despesas com Pessoal’ representa a rigidez orçamental, no pressuposto de que quanto maior forem as despesas com pessoal, menor serão os recursos para financiar despesas de outra natureza. Segundo o Carvalho, Fernandes e Camões (2018), as despesas com pessoal são as que têm maior peso na despesa paga pelos municípios, apesar de ao nível das despesas comprometidas ser a terceira com maior peso. Isso reflete a rigidez desta despesa no orçamento dos municípios portugueses. Se o valor das despesas com pessoal for elevado, os municípios terão de procurar fontes alternativas de financiamento para despesas mais produtiva, como por exemplo investimentos, pelo que existirá uma maior tendência de endividamento, logo maior probabilidade de desequilíbrio financeiro. Assim, a hipótese a testar será a seguinte:

HI₁₄: As despesas com pessoal influenciam o desequilíbrio financeiro municipal.

Será utilizada como variável o total das despesas de pessoal *per capita* de cada município.

3.2.4. Variável dependente

Em consonância com o objetivo desta investigação, definiu-se o desequilíbrio financeiro municipal como variável dependente. Segundo o número 1 do art.º 52.º do RFALEI, e conforme já mencionado, um município encontra-se em situação de desequilíbrio financeiro sempre que a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º da mesma lei, atinja ou ultrapasse, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, incluindo os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como os restantes débitos a terceiros.

Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro poderão recorrer a mecanismos de recuperação financeira (art.º 57.º do RFALEI), designadamente, ao saneamento financeiro municipal e à recuperação financeira.

Neste contexto, considerando que estudar-se-ão os diferentes níveis de desequilíbrio financeiro, em função dos mecanismo de recuperação financeira a que possam recorrer, definiu-se uma variável dependente principal e várias secundárias para os diferentes modelos a testar.

A variável dependente principal, desequilíbrio financeiro (DESQ_FIN) assumirá o valor '1' quando, para o período escolhido (2014, 2015 e, 2016), a dívida total de operações orçamentais do município, em 31 de dezembro, atinja ou ultrapasse 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Assumirá o valor '0' para a circunstância contrária, isto é, quando o valor estiver abaixo de 1,5. Tratar-se de uma variável dicotómica, uma vez que apresenta uma ou outra resposta de um total de duas possibilidades (Delgado & Gutiérrez, 1999; D'Ancona, 1999).

Considerando que a adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano, e por forma a aprofundarmos a análise, definiram-se algumas variáveis dependentes secundárias, considerando esses níveis:

- Saneamento financeiro (SAN_FIN) se a dívida total de operações orçamentais do município, em 31 de dezembro, estiver compreendida entre 1,5 e 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores;
- Saneamento financeiro obrigatório ou recuperação financeira (SAN_REC_FIN) se a dívida total de operações orçamentais do município, em 31 de dezembro, estiver

compreendida entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores;

- Recuperação financeira obrigatória (REC_FIN) sempre que o município se encontre em situação de rutura financeira, isto é, se a dívida total de operações orçamentais do município, em 31 de dezembro, for superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Tal como para a variável dependente principal, também para as variáveis secundárias se definirá o valor ‘1’ quando se enquadrarem nas condições definidas para cada variável e ‘0’ na circunstância contrária.

3.3. Tratamento estatístico dos dados e modelos

Para estudar os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, serão utilizadas variáveis dependentes do tipo nominal dicotómico, que assumirão o valor ‘1’ ou ‘0’, dependendo do cumprimento, ou não, dos requisitos definidos para as mesmas. Neste sentido, Marôco (2018) refere que a regressão logística permite modelar a ocorrência, em termos probabilísticos, de uma das duas realizações das classes das variáveis. Segundo o mesmo autor, possibilita também a avaliação da significância de cada variável independente no modelo.

Para o cumprimento do objetivo desta investigação, utilizar-se-á, então, o modelo *Logit*, que permitirá identificar os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal. Neste sentido, serão testados os seguintes modelos:

$$\text{DESEQ_FIN} = \beta_0 + \beta_1\text{DIM} + \beta_2\text{DENS_POP} + \beta_3\text{POP_15} + \beta_4\text{POP_65} + \beta_5\text{LOC} + \beta_6\text{IPC} + \beta_7\text{FOR_GOV} + \beta_8\text{IDEOL} + \beta_9\text{ALT_POL} + \beta_{10}\text{IND_FIN} + \beta_{11}\text{REC_CAP_PC} + \beta_{12}\text{TRANSF_AC_PC} + \beta_{13}\text{INV_PC} + \beta_{14}\text{DESP_PESS_PC} + \varepsilon_I \quad [1]$$

$$\text{SAN_FIN} = \beta_0 + \beta_1\text{DIM} + \beta_2\text{DENS_POP} + \beta_3\text{POP_15} + \beta_4\text{POP_65} + \beta_5\text{LOC} + \beta_6\text{IPC} + \beta_7\text{FOR_GOV} + \beta_8\text{IDEOL} + \beta_9\text{ALT_POL} + \beta_{10}\text{IND_FIN} + \beta_{11}\text{REC_CAP_PC} + \beta_{12}\text{TRANSF_AC_PC} + \beta_{13}\text{INV_PC} + \beta_{14}\text{DESP_PESS_PC} + \varepsilon_I \quad [2]$$

$$\text{SAN_REC_FIN} = \beta_0 + \beta_1\text{DIM} + \beta_2\text{DENS_POP} + \beta_3\text{POP_15} + \beta_4\text{POP_65} + \beta_5\text{LOC} + \beta_6\text{IPC} + \beta_7\text{FOR_GOV} + \beta_8\text{IDEOL} + \beta_9\text{ALT_POL} + \beta_{10}\text{IND_FIN} + \beta_{11}\text{REC_CAP_PC} + \beta_{12}\text{TRANSF_AC_PC} + \beta_{13}\text{INV_PC} + \beta_{14}\text{DESP_PESS_PC} + \varepsilon_I \quad [3]$$

$$\text{REC_FIN} = \beta_0 + \beta_1\text{DIM} + \beta_2\text{DENS_POP} + \beta_3\text{POP_15} + \beta_4\text{POP_65} + \beta_5\text{LOC} + \beta_6\text{IPC} + \beta_7\text{FOR_GOV} + \beta_8\text{IDEOL} + \beta_9\text{ALT_POL} + \beta_{10}\text{IND_FIN} + \beta_{11}\text{REC_CAP_PC} + \beta_{12}\text{TRANSF_AC_PC} + \beta_{13}\text{INV_PC} + \beta_{14}\text{DESP_PESS_PC} + \varepsilon_I \quad [4]$$

3.4. Apresentação, análise e discussão dos resultados

3.4.1. Análise descritiva

É apresentada, neste ponto, uma breve análise estatística descritiva da variável dependente desequilíbrio financeiro, em consonância com algumas características da população. Neste contexto, será explanada a análise que relaciona os diferentes níveis de desequilíbrio financeiro, em função dos mecanismo de recuperação financeira a que possam recorrer, por forma a entender-se o grau de gravidade do desequilíbrio (saneamento financeiro facultativo, saneamento financeiro obrigatório ou recuperação financeira, recuperação financeira obrigatória). Estuda-se em função do ano, forma de governação, ideologia política e independência financeira. Será realizada a análise descritiva, de 308 observações em cada ano (2014, 2015 e 2016), correspondendo a um total de 924.

Apresenta-se a análise descritiva em relação aos diferentes níveis de desequilíbrio financeiro, em função dos mecanismo de recuperação financeira a que possam recorrer, tendo por base a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, para o período em análise.

Tabela 1: Desequilíbrio financeiro municipal por ano.

Ano	N	EQ_FIN	DESEQ_FIN	SAN_FIN	SAN_REC_FIN	REC_FIN
2014	308	239	69	41	12	16
		77,6%	22,4%	13,3%	3,9%	5,2%
2015	308	263	45	25	7	13
		85,4%	14,6%	8,1%	2,3%	4,2%
2016	308	275	33	16	10	7
		89,3%	10,7%	5,2%	3,2%	2,3%
Total	924	777	147	82	29	36
		84.1%	15.9%	8.9%	3.1%	3.9%

A análise à Tabela 1 permite afirmar que o número de municípios em desequilíbrio financeiro tem vindo a diminuir no período de estudo. Repare-se que em 2014 estavam nessa condição 69 municípios, tendo-se verificado uma redução de mais de 50%,o que consubstancia um valor de 33 em 2016.

Em relação aos diferentes níveis de desequilíbrio, constata-se que a tendência é a mesma, isto é, de diminuição. Em 2014, 13,3% dos 308 municípios apresentavam valores da dívida total de operações orçamentais do município, em 31 de dezembro, entre 1,5 e 2,25 vezes da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (saneamento financeiro – SN_FIN), tendo passado, em 2016, para 5,2%.

Os municípios que se encontravam em situação de saneamento financeiro obrigatório ou recuperação financeira (SAN_REC_FIN), em 2014, representavam 3,9% do total dos

municípios portugueses. Este valor aumentou em 2015, mas voltou a baixar em 2016, situando-se nos 3,2%.

Em relação aos municípios em recuperação financeira obrigatória (REC_FIN) regista-se que são uma percentagem relativamente pequena (5,2% em 2014, 4,2% em 2015 e 2,3% em 2016) da totalidade dos municípios portugueses.

Parece existir evidência, não estatística, de que os municípios governados em minoria estão mais propensos a entrar em situações de desequilíbrio financeiro (DESEQ_FIN), conforme se pode atestar pela análise da tabela seguinte. Observa-se que apenas 15,0% dos municípios governados em maioria se encontram em DESEQ_FIN. Já nos governados em minoria verifica-se um valor de 21,4%.

Os valores têm diminuído durante o período de análise, tanto nos municípios governados em maioria, como nos governados em minoria. No primeiro grupo diminuiu de 21,1% para 10,5% e no segundo de 31,0% para 11,9%.

Tabela 2: Desequilíbrio financeiro municipal por forma de governação.

Forma de Governação	Ano	N	EQ_FIN	DESEQ_FIN	SAN_FIN	SAN_REC_FIN	REC_FIN
Maioria	2014	266	210 (78,9%)	56 (21,1%)	34 (12,8%)	8 (3,0%)	14 (5,3%)
	2015	266	230 (86,9%)	36 (13,5%)	19 (7,1%)	6 (2,3%)	11 (4,1%)
	2016	266	238 (89,5%)	28 (10,5%)	14 (5,3%)	9 (3,4%)	5 (1,9%)
	Total	798	678 (85,0%)	120 (15,0%)	67 (8,4%)	23 (2,9%)	30 (3,8%)
Minoria	2014	42	29 (69,0%)	13 (31,0%)	7 (16,7%)	4 (9,5%)	2 (4,8%)
	2015	42	33 (78,6%)	9 (21,4%)	6 (14,3%)	1 (2,4%)	2 (4,8%)
	2016	42	37 (88,1%)	5 (11,9%)	2 (4,8%)	1 (2,4%)	2 (4,8%)
	Total	126	99 (78,6%)	27 (21,4%)	15 (11,9%)	6 (4,8%)	6 (4,8%)

A percentagem de municípios nos vários níveis de desequilíbrio (SAN_FIN, SAN_REC_FIN e REC_FIN) também é sempre maior nos municípios governado em minoria, quando comparados com os governados em maioria. A diferença mais substancial evidencia-se no saneamento financeiro (SAN_FIN), dado apresentar um valor de 8,4% nos municípios governados em maioria e 1,9% nos governados em minoria.

De evidenciar que nos municípios governados em maioria, a percentagem dos que estão em saneamento financeiro obrigatório ou recuperação financeira (SAN_REC_FIN) aumentou de 2014 (3,0%) para 2016 (3,4%).

A ideologia política parece não influenciar o desequilíbrio financeiro (DESEQ_FIN), considerando que os valores estão muito próximos, 16,0% e 15,9%, respetivamente para os governados por partidos de direita e de esquerda (Tabela 3).

Tabela 3: Desequilíbrio financeiro municipal por ideologia política.

Ideologia Política	Ano	N	EQ_FIN	DESEQ_FIN	SAN_FIN	SAN_REC_FIN	REC_FIN
Direita	2014	117	87 (74,4%)	30 (25,6%)	23 (19,7%)	3 (2,6%)	4 (3,4%)
	2015	117	101 (86,3%)	16 (13,7%)	11 (9,4%)	2 (1,7%)	3 (2,6%)
	2016	117	107 (95,1%)	10 (8,5%)	6 (5,1%)	2 (1,7%)	2 (1,7%)
	Total	351	295 (84,0%)	56 (16,0%)	40 (11,4%)	7 (2,0%)	9 (2,6%)
Esquerda	2014	191	152 (79,6%)	39 (20,4%)	18 (9,4%)	9 (4,7%)	12 (6,3%)
	2015	191	162 (84,8%)	29 (15,2%)	14 (7,3%)	5 (2,6%)	10 (5,2%)
	2016	191	168 (88,0%)	23 (12,0%)	10 (5,2%)	8 (4,2%)	5 (2,6%)
	Total	573	482 (84,1%)	91 (15,9%)	42 (7,3%)	22 (3,8%)	27 (4,7%)

De realçar que para os dois tipos de ideologia se verifica uma diminuição dos municípios em desequilíbrio financeiro (DESEQ_FIN), durante o período de análise. Nos municípios governados por partidos de direita o valor desce, substancialmente, de 25,6% em 2014, para 8,5% em 2016. Nos governados por partidos de esquerda a descida foi de 20,4% para 12,0%. A análise aos diferentes níveis de desequilíbrio financeiro (SAN_FIN, SAN_REC_FIN e REC_FIN) permite referir que, genericamente, tem existido uma diminuição, para os dois tipos de ideologia.

Nos municípios governados por partidos de direita, observa-se que uma grande parte dos que estão em desequilíbrio financeiro (DESEQ_FIN) (16,0%) se encontram no nível de saneamento financeiro (SAN_FIN) (11,4%).

Por último, a análise à tabela seguinte permite referir que parece existir evidência, não estatística, de que os municípios que não têm independência financeira apresentam maior propensão para entrar em desequilíbrio financeiro (DESEQ_FIN). Este grupo apresenta um valor de 18,1%, enquanto que os que têm independência financeira, apenas evidenciam uma percentagem de 9,9%.

Tabela 4: Desequilíbrio financeiro municipal por independência financeira.

Independência Financeira	Ano	N	EQ_FIN	DESEQ_FIN	SAN_FIN	SAN_REC_FIN	REC_FIN
Com independência	2014	73	65 (89,0%)	8 (11,0%)	5 (6,8%)	0 (0,0%)	3 (4,1%)
	2015	79	71 (89,9%)	8 (10,1%)	5 (6,3%)	0 (0,0%)	3 (3,8%)
	2016	91	83 (91,2%)	8 (8,8%)	5 (5,5%)	1 (1,1%)	2 (2,2%)
	Total	243	219 (90,1%)	24 (9,9%)	15 (6,2%)	1 (0,4%)	8 (3,3%)
Sem independência	2014	235	174 (74,0%)	61 (26,0%)	36 (15,3%)	12 (5,1%)	13 (5,5%)
	2015	229	192 (83,8%)	37 (26,2%)	20 (8,7%)	7 (3,1%)	10 (4,4%)
	2016	217	192 (88,5%)	25 (11,5%)	11 (5,1%)	9 (4,1%)	5 (2,3%)
	Total	681	558 (81,9%)	123 (18,1%)	67 (9,8%)	28 (4,1%)	28 (4,1%)

A tendência anterior verifica-se em todos os níveis de desequilíbrio financeiro, em função dos mecanismo de recuperação financeira a que possam recorrer (SAN_FIN, SAN_REC_FIN e REC_FIN).

A análise por ano consubstancia a evidência de que existe uma tendência de diminuição entre os anos de 2014 e 2016, com a exceção do nível de saneamento financeiro obrigatório ou recuperação financeira (SAN_REC_FIN) que aumentou, nos municípios com independência financeira, de 0,0% para 1,1%.

3.4.2. Análise multivariada

A análise descritiva, apresentada no ponto anterior, parece evidenciar, sem prova estatística, que algumas das variáveis poderão influenciar o desequilíbrio financeiro municipal.

Neste sentido, para o estudo mais aprofundado dos possíveis determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, pretende-se, neste ponto, verificar/validar as possíveis relações explicitadas aquando da definição das hipóteses de investigação, comprovando-se também se as evidências não estatísticas se confirmam. Para o efeito, apresentam-se os resultados da estimação dos modelos apresentados na secção 3.3., que foi efetuada através da regressão logística (*Logit*).

De seguida apresentam-se os resultados da estimação do modelo, sendo que no modelo principal (SOCDEM_POL_FIN-ORÇ) se incluem as variáveis sociodemográficas, políticas e financeiras/orçamentais. Nos modelos parcelares estimou-se, individualmente, para cada grupo de fatores. Assim, o modelo 1 relaciona-se com os fatores sociodemográficos (SOCDEM), o modelo 2 com os fatores políticos (POL) e o modelo 3 com os fatores financeiros/orçamentais (FIN-ORÇ).

Os resultados da estimação dos modelos parcelares permitem verificar que, para uma grande parte das variáveis, os resultados são bastante consistentes com os da estimação do modelo principal. Tendo presente esta constatação, apresenta-se de seguida a análise aos resultados do modelo (SOCDEM_POL_FIN-ORÇ).

O teste de Máxima Verosimilhança apresenta resultados que permitem concluir que no modelo existe pelo menos uma variável independente com poder preditivo sobre o desequilíbrio financeiro municipal. O valor do *Pseudo-R²* é de 0,135, o que significa que as variáveis explicativas do modelo explicam 13,5% das variações que ocorrem no desequilíbrio financeiro (DESEQ_FIN).

No que concerne ao teste de ajustamento *Hosmer e Lemeshow*, pode concluir-se que o modelo estimado se ajusta aos dados, pois os valores de prova obtidos são superiores a 0,05. Assim, não se rejeita a hipótese nula de adequabilidade do modelo, o que permite concluir que prevê, razoavelmente bem, a realidade.

Os casos corretamente previstos obtidos pelo modelo são favoráveis à aplicação do mesmo. Deste modo, o modelo estimado prevê corretamente cerca de 85% dos valores observados do desequilíbrio financeiro municipal (DESEQ_FIN).

Tabela 5: Estimação do modelo – Desequilíbrio financeiro.

Variável	DESEQ_FIN	DESEQ_FIN	DESEQ_FIN	DESEQ_FIN
	SOCDEM	POL	FIN-ORÇ	SOCDEM_POL_FIN-ORÇ
	(1)	(2)	(3)	(4)
DIM	0,088 (3,41)			0,326 (1,30)
DENS_POP	-0,000137 (-0,59)			-0,0000493 (-0,20)
POP_15	-1,841 (-0,46)			-1,161 (-0,25)
POP_65	-6,777*** (-3,56)			-4,542* (-2,07)
LOC	-0,449 (-1,74)			-0,378 (-1,88)
IPC	-0,00799 (-1,12)			-0,0160 (-1,88)
FOR_GOV		-0,218 (-0,88)		-0,380 (-1,39)
IDEOL		0,0885 (0,47)		0,0925 (0,44)
ALT_POL		0,759***		0,741***

		(3,95)		(3,62)
IND_FIN			-1,272*** (-4,31)	-1,147*** (-3,52)
REC_CAP_PC			0,00478*** (5,86)	0,00456*** (5,29)
TANSF_AC_PC			-0,00210*** (-3,57)	-0,00237*** (-3,31)
INV_PC			-0,00336** (-2,89)	-0,00245* (-2,12)
DES_PESS_PC			0,00182 (1,70)	0,00287* (2,42)
_cons	0,825 (0,80)	-1,771*** (-6,69)	-1,068*** (-4,64)	0,817 (0,64)
Teste de Máxima Verosimilhança	19,45 (0,0035)	18,26 (0,0004)	81,89 (0,0000)	109,30 (0,0000)
Teste Hosmer e Lemeshow	7,4 (0,2852)	6,76 (0,0799)	8,93 (0,1121)	8,41 (0,2098)
Casos Corretamente Previstos	84,09%	84,09%	85,50%	85,17%
Pseudo - R ²	0,024	0,023	0,101	0,135
N	924	924	924	924

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Considerando os valores dos testes apresentados acima, poder-se-á concluir que o modelo apresenta uma boa significância e qualidade no ajustamento.

Em relação à significância dos coeficientes de regressão logística, apenas se procede à análise dos que apresentam valores estatisticamente significativos (POP_65, ALT_POL, IND_FIN, REC_CAP_PC, TRANSF_AC_PC, INV_PC e DES_PESS_PC).

No que respeita a POP_65, verifica-se que quanto maior for a população com mais de 65 anos, menor será a probabilidade do município entrar em desequilíbrio financeiro. Neste sentido, os valores da estimação permitem concluir que um aumento de uma unidade nesta variável implica uma diminuição de 0,011% [Exp(-4.542)] na possibilidade do município estar em desequilíbrio financeiro.

Os municípios, em que se verificou alternância política (ALT_POL), apresentam uma maior possibilidade de estarem em desequilíbrio financeiro. Deste modo, observa-se que a chance de um município em que se verificou alternância de partido no executivo estar em desequilíbrio financeiro é aproximadamente 110% [(Exp(0,741) - 1) x 100] maior do que naqueles em que a mesma não se verificou alternância de partido.

Em relação à independência financeira (IND_FIN), observa-se significância estatística que permite referir que a chance de um município com independência financeira estar em desequilíbrio financeiro é aproximadamente 28% [(Exp (-1.147) - 1) x 100] menor do que os que não a detêm.

As receitas de capital (REC_CAP_PC) e as despesas com pessoal (DES_PESS_PC) apresentam uma relação positiva com a probabilidade de um município estar em desequilíbrio financeiro. Deste modo, os resultados permitem validar a ideia de que um aumento de uma unidade nas REC_CAP_PC implica um aumento de 1,0% [Exp (0,00456)] na possibilidade do município estar em desequilíbrio financeiro. Para as DES_PESS_PC a percentagem é exatamente igual [Exp (0,00287)].

Pelo contrário, em contraste com as REC_CAP_PC e as DES_PESS_PC, as transferências da Administração Central (TRANSF_AC_PC) e os investimentos (INV_PC) evidenciam uma relação negativa com a probabilidade de um município estar em desequilíbrio financeiro. Portanto, um aumento de uma unidade nas TRANSF_AC_PC implica uma diminuição de 1,0% Exp (-0.00237) na possibilidade do município estar em desequilíbrio financeiro. Para os INN_PC a percentagem é exatamente a mesma Exp (-0,00245).

Para uma melhor compreensão dos fatores determinantes do desequilíbrio financeiro, procedeu-se à estimação do modelo de regressão logística para os diferentes níveis, em função dos mecanismo de recuperação financeira a que possam recorrer (saneamento financeiro (SAN_FIN), saneamento financeiro obrigatório ou recuperação financeira (SAN_REC_FIN) e recuperação financeira obrigatória (REC_FIN). Pretende-se perceber se em função dos níveis de desequilíbrio financeiro, variam os seus determinantes.

Tabela 6: Estimação dos modelos para os diferentes níveis de desequilíbrio financeiro.

Variável	DESEQ_FIN (1)	SAN_FIN (2)	SAN_REC_FIN (3)	REC_FIN (4)
DIM	0,326 (1,30)	0,323 (1,05)	1,019 (1,82)	-0,464 (-1,03)
DENS_POP	-0,0000493 (-0,20)	0,0000276 (0,11)	0,0000950 (0,12)	-0,000368 (-0,50)
POP_15	-1,161 (-0,25)	-0,0460 (-0,08)	-15,97* (-2,01)	-0,0306 (-0,12)
POP_65	-4,542* (-2,07)	-6,327** (-2,73)	-4,167 (-1,04)	-3,763 (-1,05)
LOC	-0,378 (-1,88)	-0,570 (-1,68)	-0,917 (-1,47)	0,385 (0,76)
IPC	-0,0160 (-1,88)	-0,0108 (-1,07)	-0,00204 (-0,11)	-0,0121 (-0,76)
FOR_GOV	-0,380 (-1,39)	-0,425 (-1,27)	-0,343 (-0,64)	-0,333 (-0,67)

IDEOL	0,0925 (0,44)	0,600* (2,40)	-0,421 (-0,87)	-0,690 (-1,65)
ALT_POL	0,741*** (3,62)	0,646* (2,57)	1,443*** (3,33)	0,202 (0,53)
IND_FIN	-1,147*** (-3,52)	-0,919* (-2,30)	-3,787** (-2,72)	-0,428 (-0,79)
REC_CAP_PC	0,00456*** (5,29)	0,000361 (0,84)	0,00219*** (3,68)	0,00134*** (3,33)
TANSF_AC_PC	-0,00237*** (-3,31)	-0,00149 (-1,86)	-0,00129 (-0,94)	-0,00171 (-1,50)
INV_PC	-0,00245* (-2,12)	0,000162 (0,13)	-0,00632 (-1,95)	0,000688 (0,45)
DES_PESS_PC	0,00287* (2,42)	0,00256 (1,79)	0,00284 (1,18)	0,00112 (0,53)
_cons	0,817 (0,64)	-0,206 (-0,19)	-1,226 (-0,52)	0,0250 (0,02)
Teste de Máxima Verossimilhança	109,30 (0,0000)	38,02 (0,0005)	59,99 (0,0000)	25,18 (0,0328)
Teste Hosmer e Lemeshow	8,41 (0,2098)	11,91 (0,0640)	29,41 (0,0001)	16,01 (0,0137)
Casos Corretamente Previstos	85,17%	91,13%	96,97%	96,10%
Pseudo - R ²	0,135	0,069	0,233	0,083
N	924	924	924	924

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Os resultados do teste de Máxima Verossimilhança, para SAN_FIN, SAN_REC_FIN e REC_FIN permitem concluir que para os diferentes modelos existe pelo menos uma variável independente com poder preditivo sobre o desequilíbrio financeiro municipal. O valor do *Pseudo-R²* é relativamente baixo nos modelos SAN_FIN e REC_FIN, respetivamente 0,069 e 0,083. No modelo SAN_REC_FIN o *Pseudo-R²* é bem mais alto (0,233), o que significa que as variáveis independentes do modelo explicam 23,3% das variações que ocorrem no mesmo. Os casos corretamente previstos obtidos nos diferentes modelos são favoráveis à aplicação do mesmo. Assim, os modelos estimados preveem corretamente 91,13%, 96,97% e 96,10% dos valores observados, respetivamente em SAN_FIN, SAN_REC_FIN e REC_FIN.

O resultado do teste de ajustamento *Hosmer e Lemeshow* no modelo SAN_FIN é superior a 0,05, pelo que não se rejeita a hipótese nula de adequabilidade do modelo, o que permite concluir que prevê, razoavelmente bem, a realidade. Nos modelos SAN_REC_FIN e REC_FIN os valores do teste parecem evidenciar que a estimação não se ajusta aos dados.

Globalmente, pode considerar-se que os modelos secundários apresentam significância estatística e qualidade de ajustamento.

A análise aos coeficientes de regressão logística permite observar que as variáveis POP_65, IDEOL, ALT_POL e IND_FIN influenciam a probabilidade dos municípios estarem em saneamento financeiro (SAN_FIN). POP_65 e IND_FIN apresentam uma relação negativa, enquanto IDEOL e ALT_POL a ostentam positiva.

Em relação ao modelo SAN_REC_FIN observa-se que as variáveis POP_15, ALT_POL, IND_FIN e REC_CAP_PC influenciam a probabilidade dos municípios se apresentarem em saneamento obrigatório ou recuperação financeira. A relação de POP_15 e IND_FIN apresenta-se negativa, enquanto a de ALT_POL e REC_CAP_PC se revela positiva.

Por último, o modelo REC_FIN apenas apresenta uma variável com significância estatística, que é REC_CAP_PC. Deste modo, e devido ao sinal positivo, pode afirmar-se que quanto maior for a receita de capital, maior será a probabilidade de que o município necessite de recuperação financeira.

3.4.3. Discussão dos resultados

Tendo por base a significância estatística significativa obtida na estimação dos vários modelos, conforme se pode observar na tabela seguinte (Tabela 7), verifica-se que se consegue validar quatro hipóteses, das catorze formuladas. Salienta-se, no entanto, que se obteve evidência estatística significativa para nove variáveis, que apresentam poder preditivo sobre o desequilíbrio financeiro municipal.

No que concerne às hipóteses relacionadas com os fatores sociodemográficos, constata-se que nenhuma é validada. De referir, no entanto, que as hipóteses de investigação relacionadas com POP_15 e POP_65 apresentam significância estatística, mas contrária à inicialmente definida. Esta constatação permite aferir que, ao contrário do que seria expectável e defendido por Gómez, Hernández e Bastida (2009), Lobo (2012) e Bolívar, Galera, Muñoz e Subires (2016), quanto maior for a população com menos de 15 anos e mais de 65, menor será a probabilidade do município apresentar uma situação de desequilíbrio financeiro.

Em relação às hipóteses relacionadas com os fatores políticos, os resultados permitem **validar** apenas a **HI₉**. Neste contexto, corroborando as opiniões de Lobo (2012) e de Coll, Martos, Forte e Ausina (2014), obtém-se evidência de que se o executivo do município alternar, ao nível de governação, de partido político, terá maior probabilidade de se apresentar em situação de desequilíbrio financeiro. Os resultados não permitem validar **HI₈**, mas a variável

apresenta valores estatisticamente significativos, que permitem concluir que, ao contrário do esperado, os partidos de direita têm uma maior propensão para colocar o município em desequilíbrio financeiro.

Tabela 7: Resultados e estimação das hipóteses de investigação.

Hipótese	Variável	Relação Esperada	Resultado Obtido	Hipóteses Validadas
HI₁	DIM	(+/-)		
HI₂	DENS_POP	(+/-)		
HI₃	POP_15	(+)	(-)	
HI₄	POP_65	(+)	(-)	
HI₅	LOC	(+)		
HI₆	IPC	(-)		
HI₇	FOR_GOV	(+/-)		
HI₈	IDEOL	(-)	(+)	
HI₉	ALT_POL	(+/-)	(+)	✓
HI₁₀	IND_FIN	(-)	(-)	✓
HI₁₁	REC_CAP_PC	(-)	(+)	
HI₁₂	TANSF_AC_PC	(+/-)	(-)	✓
HI₁₃	INV_PC	(+)	(-)	
HI₁₄	DES_PESS_PC	(+)	(+)	✓

Quanto às hipóteses financeiras/orçamentais, os resultados permitem **validar** as hipóteses **HI₁₀**, **HI₁₂** e **HI₁₄**. A **validação de HI₁₀** permite concluir que os municípios com independência financeira são os que apresentam menos probabilidade de entrarem em conjuntura de desequilíbrio financeiro. Esta constatação está em consonância com o defendido por Bastida e Benito (2005), Mier (2011) e Lobo (2012), ou seja, a maior capacidade dos municípios em obter receitas próprias, diminui a necessidade de contraírem empréstimos, o que reduz a possibilidade de incorrerem em situação e desequilíbrio financeiro.

Os municípios que apresentam maiores transferências da Administração Central são os que menos se encontram em situação de desequilíbrio financeiro. Esta verificação permite **validar HI₁₂**, o que está em conformidade com o defendido por Gómez, Díaz, López e Hernández (2011) e Tovmo (2007). As transferências da Administração Central diminuem a necessidade de recurso ao endividamento, logo a possibilidade de entrar em desequilíbrio financeiro.

A **validação de HI₁₄** permite corroborar a ideia de que se as despesas com pessoal forem elevadas, os municípios sentem necessidade de procurar fontes alternativas de financiamento

para despesas mais produtiva, como por exemplo investimentos, o que poderá originar uma maior tendência de endividamento, logo maior probabilidade de desequilíbrio financeiro.

Os resultados da estimação dos modelos não permitiram validar H_{11} e H_{13} , dado que evidenciaram significância estatística com sinal contrário ao previsto. De realçar, desta forma, que existe evidência de que os municípios com maior receita de capital são os que apresentam uma maior probabilidade de se encontrarem em desequilíbrio financeiro.

Por último, evidenciar que em relação a H_{13} , se constata que os municípios com maior investimento são os que menos propensão tem para o desequilíbrio financeiro. A explicação poderá estar consubstanciada no facto de muitos dos investimentos municipais serem financiados pela Administração Central, não existindo necessidade de recurso ao endividamento. A validação de H_{12} , já explicada anteriormente, permite corroborar esta ideia, dado que os municípios com maiores transferências da Administração Central são os que apresentam probabilidade mais baixa de desequilíbrio financeiro.

4. Conclusão

Finda a investigação e todas as etapas que esta exigiu, não se esgota aqui toda a dimensão e complexidade do tema abordado. É evidente que o desequilíbrio financeiro municipal é um dos fatores de retroação no desenvolvimento financeiro dos municípios portugueses.

O presente estudo, conduziu a resultados significativos, decorrentes da linha de investigação escolhida, no que respeita os determinantes do desequilíbrio financeiro dos municípios, procurando responder à questão de investigação “*quais são os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal?*”. Portanto, permitiu obter uma visão mais abrangente quanto ao que está na base do desequilíbrio financeiro municipal, contribuindo para um maior conhecimento científico.

Por tal, nesta investigação foi desenvolvida uma análise aos determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, nos anos de 2014, 2015 e 2016, para um universo dos 308 municípios portugueses. para a consecução do objetivo de estudo, recorreu-se ao modelo econométrico de regressão logística, testando-se as hipóteses de investigação desenvolvidas com fundamentação em estudos empíricos, através da recolha de dados de diferentes fontes.

Os resultados obtidos mostram, em termos gerais, que nove das catorze hipóteses formuladas apresentam significância estatística, o que aponta como fatores explicativos de desequilíbrio financeiro municipal: população com menos de 15 anos (POP_15), população com mais de 65 anos (POP_65), ideologia política (IDEOL), alternância política (ALT_POL), independência financeira (IND_FIN), receitas de capital (REC_CAP_PC), transferências da

Administração Central (TRANSF_AC_PC), despesas de investimento (INV_PC) e despesas financeiras (DES_PESS_PC).

Em particular, com estes resultados permite-nos referir que municípios com maior número de população com menos de 15 anos e mais de 65 anos, que apresentam independência financeira, que detenham maiores transferências da Administração Central e, com maior número de despesas de investimento, menor é a probabilidade dos municípios entrarem em desequilíbrio financeiro. Contrariamente, quando os municípios, são governados por partidos de direita, tenham alternado o executivo, apresentem despesas com pessoal elevadas e, possuam um maior número de receitas de capital, maior é a probabilidade de o municípios entrarem em desequilíbrio financeiro. Considera-se que os resultados obtidos possam ser relevantes para os formuladores de políticas e gestores políticos interessados em promover o equilíbrio financeiro nos governos locais.

Neste sentido, entende-se que os resultados alcançados indicam a relevância da maioria dos determinantes analisados na probabilidade de situações de desequilíbrio financeiro municipal. Desta forma, foi possível constatar que a investigação mostra-se relevante, pois apresenta, de forma detalhada, as potencialidades dos municípios celebrarem contratos de saneamento e recuperação financeira, provenientes de situações de desequilíbrio financeiro.

Referências bibliográficas

- Almeida, M. (2016). *A dívida das administrações locais e o fundo de apoio municipal*. In Pereira, P.; Dias, R., & Almeida, M. (Eds.). *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças* (pp. 147-170). Coimbra: Almedina.
- Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. (2015). Biased budgeting in the public sector: evidence from Italian Local Governments. *Local Government Studies*, 41(6), 819-840.
- Balaguer-Coll, M., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2010). Decentralization and efficiency of local government. *The Annals of Regional Science*, 45(3), 571-601.
- Balatsky, A., Balatsky, G., & Borysov, S. (2015). Resource demand growth and sustainability due to increased world consumption. *Economic, Business and Management Aspects of Sustainability*, 7(3), 3430-3440.
- Bastida, F., & Benito, B. (2005). Análisis del endeudamiento en los ayuntamientos: un estudio Empírico Analysis of local governments indebtednes: an empirical study. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 126, 613-635.
- Bastida, F., Beyaert, A., & Benito, B. (2012). Electoral cycles and local government debt management. *Local Government Studies*, 39(1), 107-132.
- Bolívar, M., Galera, A., Muñoz, L., & Subires, M. (2016). Analyzing forces to the financial contribution of local governments to sustainable development. *Economic, Business and Management Aspects of Sustainability*, 8(925), 1-18.
- Bovo, J. (2001). Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, 35(1), 93-117.
- Bryman, A. (1984). The debate about quantitative and qualitative research: a question of method or Epistemology?. *The British Journal of Sociology*, 35(1), 75-92.
- Burritt, R., & Schaltegger, S. (2010). Sustainability accounting and reporting: fad or trend?. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(7), 829-846.
- 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.
- Cabral, N. (2003). *O recurso ao crédito nas Autarquias Locais Portuguesas*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

- Carvalho, J., Fernandes, M., & Camões, P. (2018). Anuário financeiro dos municípios portugueses 2017. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P., & Jorge, S. (2017). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2016*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados
- Choi, S., Bae, S., Kwon, S., & Feiock, R. (2010). *County limits: policy types and expenditure priorities*. *The American Review of Public Administration*, 40(1), 29-45.
- Coll, M., Martos, M., Forte, A., & Ausina, E. (2014). Determinants of local governments' reelection: New evidence based on a Bayesian approach. *Working Papers, Economics Department, Universitat Jaume I, Castellon (Spain)*. Acedido em http://www.doctreballco.uji.es/wpficheros/Brun_et_al_06_2014.pdf
- Constituição da República Portuguesa* (1976). Lisboa: Assembleia Constituinte eleita por sufrágio universal direto em eleições realizadas a 25 de abril de 1975.
- Creswell, J. (2009). *Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Cunha, J., & Silva, P. (2002). Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal. *Banco de Portugal – Boletim Económico*, 47-65.
- D'Ancona, M. (1999). *Metodologia cuantitativa; estratégia y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- Delgado, J., & Gutiérrez (1999). *Metodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (3ª ed.). Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth. An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 417-458.
- Feld, L., & Kirchgässner, G. (1999). Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities. In Poterba, J. et al., (Eds) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp.151-180). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Feld, L., Kirchgässner, G., & Schaltegger, C. (2011). Municipal debt in Switzerland: new empirical results. *Public Choice*, 177(369), 49-64.
- Fernandes, A. (1992). Poder local e democracia. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 2(1), 29-59.
- Ferreira, F. (2011). *Determinantes do endividamento municipal em Portugal* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão, Braga.
- Gerigk, W., & Clemente, A. (2011). Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. *Revista da Administração Contemporânea, Curitiba*, 15(3), 513-537.
- Gómez, J., Díaz, A., López, G., & 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. Conference: XVIII Encuentro de economía pública.
- Gómez, J., Hernández, A., Bastida, A. (2009). Developing an alert system for Local Governments in Financial Crisis. *Public Money Management*, 29, 175-181.
- Guillamón, D., Benito, B., & Bastida, F. (2011). Evaluación de la deuda pública local en España. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 150(XI), 251-285.
- Jick, T. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods. *Triangulation in action. Administrative Science Quarterly*, 24(4), 602-611.
- Kloah, P., Weissert, C., & Kleine, R. (2005). Someone to watch over me, State monitoring of local fiscal conditions. *American Review of Public Administration*, 35(3), 236-255.
- Ladd, F., & Yinger, J. (1989). The determinants of state assistance central cities. *National Tax Journal XLII* (4), 413-428.
- Letelier, L. (2011). Theory and evidence of municipal borrowing in Chile. *Public Choice*, 146(3-4), 395-411.
- Llera, F., Valiñas, G., Prieto, C., & Sáez, P. (2004). *Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español*. XI Encuentro de economía pública, 5 y 6 de Febrero, Barcelona.
- Lobo, F. (2012). *A descentralização orçamental e o endividamento público subnacional: uma aplicação aos municípios portugueses* (Tese de Doutoramento). Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Lobo, F., & Ramos, P. (2011). O enquadramento legal do endividamento municipal em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 28(3), 57-69.
- Macedo, J., & Corbari, E. (2009). Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade e Finanças*, 20(51), 44-60.
- Major, M., & Vieira, R. (2018). *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática* (2ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Marôco, J. (2018). Análise estatística com o SPSS Statistics. 7.ª Ed.. Pêro Pinheiro, ReportNumber.
- Martin, J. (1982). *Urban financial stress: why cities go broke*. Boston, Mass: Auburn House.

- Martins, P., & Correia, L. (2013). Determinantes dos desvios orçamentais nos municípios portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 1(39), 41-64.
- Mier, M. (2011). Endeudamiento y ciclo político-presupuestario: aplicación a los municipios asturianos. *Presupuesto y Gasto Público*, 65, 75-95.
- Oates, W. (1989). On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey. In T. and F. F. in H. of R. Mathews., G. Brennan, & e P. Grewal (Eds.), (pp. 65-82). Department of Economics, University of Maryland.
- Pascual, M., Cantarero, D., Fernandez, R., & Garcia-Valiñas, M. (2004). *Determinants of local government debt in Spain: A Panel Data Approach*. 60th IIPF 2004 CONGRESS Fiscal and Regulatory Competition. Milão.
- Pereira, P., Dias, R., & Almeida, M. (2016). *Autarquias locais: democracia, governação e finanças*. Coimbra: Almedina.
- Piore, M. (1979). Qualitative research techniques in economics. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 560-569.
- Ribeiro, N., Jorge, S., & Nogueira, S. (2014). *A influência da conjuntura económico-financeira no endividamento dos municípios portugueses*. 20th Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional Congresso, 11-12 de julho, Évora, Portugal.
- Ribeiro, N., & Jorge, S. (2015). Estudo do endividamento dos municípios portugueses: uma análise multigrupos. XXV Jornadas Hispanolusas “Enfoques Empresariales de la Gestión Científica. Transferencia de Conocimiento a la Empresa”. 5-6 de fevereiro, Ourense, Espanha.
- Ribeiro, N., Jorge, S., & Oliver, M. (2012). *Estudos do endividamento da Administração Local: evidência empírica usando modelos de dados em painel*. XV Encontro AECA. Esposende.
- Rocha, J. (2009). *Direito financeiro local – finanças locais*. Janeiro: CEJUR.
- Santos, M. (2017). Correção dos desequilíbrios financeiros municipais – breves notas (pp. 137-184). In Gomes, C., Neves, A., & Saraiva, R. (Coordenação) (2017). *Finanças públicas locais e good governance*. E-book. Faculdade de Direito. Universidade de Direito. Lisboa.
- Tovmo, P. (2007). Budgetary procedures and deficits in Norwegian Local Governments. *Economics of Governance*, 8(1), 37-49.
- Vieira, R. (2009). Paradigmas teóricos da investigação em contabilidade. In Major, M. & Vieira, R. (Eds.), *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática* (pp. 9-34). Lisboa: Escolar Editora.
- Wang, X., & Liou, K. (2009). Assessing the change in financial condition: an analysis of panel data from U.S. States. *Public Budgeting and Finance*, 21(2), 165-197.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de agosto. Regulamento da forma de celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os municípios e as instituições públicas de crédito, Diário da República, 1ª série, 176.
- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, Diário da República, 1ª série, 169, 5499-5519.
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas, Diário da República, 1ª série, 37, 826-828.
- Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto. Altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Diário da República, 1ª série, 169, 5499-5519.