

Os Determinantes do Desequilíbrio Financeiro dos Municípios Portugueses

Eva Cláudia Gomes da Costa Basílio

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e
Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação da(o):

Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira

Professor Doutor Nuno Adriano Baptista Ribeiro

Mirandela, dezembro de 2018.

Dedicatória

“Dedico este trabalho aos meus Entes Queridos do Céu”.

Resumo

O crescente desenvolvimento das competências dos municípios, não tem sido acompanhado de suficientes transferências vindas da Administração Central. Também as receitas municipais, na maioria dos casos, são insuficientes para fazer face às competências atribuídas aos municípios, confrontando-se com dificuldades financeiras, que, para as ultrapassar procuram encontrar outras formas de financiamento. A utilização desmedida destas outras formas de financiamento, leva ao excesso de dívida face à sua receita efetiva, traduzindo-se no incumprimento das responsabilidades municipais. O crescente aumento destas práticas leva a situações de desequilíbrio financeiro municipal.

Os Governos locais, em concreto, os municípios estão sujeitos a contextos socioeconómicos, políticos e financeiros/orçamentais que, os pode levar a criar situações de desequilíbrio financeiro. Tais constrangimentos têm sido alvo de preocupação e debate público pelas entidades de direito, de forma a corrigir e atenuar os seus efeitos negativos diretos, na gestão financeira municipal, e indiretos, na gestão financeira ao nível do Governo nacional, com a intensão de obter o equilíbrio financeiro local.

Apesar dos esforços legislativos, este é um problema que tem subsistido. A pesquisa empírica existente é escassa e não fornece ainda respostas concretas sobre as razões que justificam o desequilíbrio financeiro. Neste âmbito, o objetivo da investigação realizada resultou de um enquadramento teórico, com especial abordagem para o desequilíbrio financeiro municipal, nomeadamente o estudo sobre os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, bem como a celebração de contratos de saneamento e recuperação financeira municipal. Analisou-se 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 foi observada evidência estatística para as variáveis: dimensão da população, densidade populacional, localização, índice de poder de compra e forma de governação.

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

Abstract

The growing development of counties' competences has not been accompanied by enough transfers from the Central Government. Also, municipal revenues are, in most cases, insufficient to meet the responsibilities assigned to counties, facing financial difficulties, which, in order to overcome them, seek to find other forms of financing. The excessive use of these other forms of financing leads to excess debt in relation to its actual revenue, which translates into non-compliance with municipal responsibilities. The continuous increase of these practices leads to situations of municipal financial imbalance.

Local Governments, in particular, municipalities are subject to socio-economic, political and financial/budgetary contexts that can lead them to create situations of financial imbalance. These constraints have been the object of concern and public debate by legal entities, in order to correct and mitigate their direct negative effects on municipal financial management, and indirect, on financial management at the national government level, in order to obtain the financial equilibrium.

Despite legislative efforts, this is a problem that has persisted. The existing empirical research is scarce and does not yet provide concrete answers on the reasons justifying the financial imbalance. In this context, the objective of the research was a theoretical framework, with a special focus on the municipal financial imbalance, namely the study on the determinants of the municipal financial imbalance, as well as the conclusion of contracts for sanitation and municipal financial recovery. 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.

Keywords: Financial imbalance; Municipalities; Local Government.

Agradecimentos

A finalizar esta dissertação de mestrado, cabe assinalar os mais sinceros e profundos agradecimentos a todos aqueles que acompanharam esta longa jornada, tendo portanto, contribuído de forma direta e indireta para a concretização desta. Por tal, expressar o meu agradecimento com particularidade:

- à Professora Doutora Sónia Nogueira, por mais uma vez confiar e aceitar o pedido para a orientação, pela ajuda na escolha do tema, por toda a disponibilidade, dedicação, estímulo, encorajamento, ensinamentos, empenho, compreensão, amizade, alento, paciência e sabedoria de conselhos, mas principalmente, por mostrar que a responsabilidade de ser, é capaz de realizar;
- ao orientador Professor Doutor Nuno Ribeiro, pela gentileza na prontidão afirmativa do pedido de auxílio a quando dos crescentes desafios e das exigências complexas colocadas na realização ao longo deste estudo, bem como a todas as suas sugestões, apreciações, análises e críticas indispensáveis à sua conclusão;
- aos autores do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, pela brevidade na disponibilização dos dados solicitados, tendo sido fundamentais para a realização desta investigação, portanto o seu contributo é inestimável;
- às entidades patronais, Câmara Municipal de Chaves e Serviço de Finanças de Chaves, representadas respetivamente nas pessoas do Sr. Presidente Nuno Vaz e Sra. Vereadora Paula Chaves, Chefe de Serviço Alberto Rodrigues e Adjuntos Armando Chaves e João Batista, pelo incentivo e compreensão na cedência de dias para a concretização da dissertação;
- a todos os familiares de um modo geral, mas em especial para a minha Mãe Lurdes, Irmã Daniela, Avó Cândida, Pai de coração Carlos, por todo aquele apoio moral que é impossível descrever;
- com particularidade para as amigas, Mónica Ferreira, Tanya Gonçalves, Patrícia Medeiros por todas as palavras de ânimo e apoio;
- ao meu noivo Artur Rodrigues, por tudo! Por encarar esta batalha e conquista, não como minha mas nossa. Por acreditar mesmo quando não acredito. Por tonar possível aquilo que parece impossível;
- e, o fim fica reservado ao meu Paizinho do Céu, por todas as coisas, mas em particular, por toda aquela força interior e sabedoria para a elaboração desta dissertação.

MUITO OBRIGADA.

Lista de Abreviaturas

CNE – Comissão Nacional de Eleições.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

DEO – Documento de Estratégia Orçamental.

DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais.

FAM – Fundo de Apoio Municipal.

LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

OE – Orçamento de Estado.

PAEF – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

PAEL – Programa de Apoio à Economia Local.

PAM – Programa de Ajustamento Municipal.

PIB – Produto Interno Bruto.

PPTH – Programa Pagar a Tempo e Horas.

PREDE – Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado.

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

Índice

Índice de Tabelas	viii
1. Introdução	1
1.1. Problema e Questão de Investigação.....	1
1.2. Campo de Aplicação	2
1.3. Justificação da Investigação.....	3
1.4. Estrutura Geral da Dissertação	4
2. Enquadramento Teórico.....	5
2.1. Conceito de Desequilíbrio Financeiro.....	5
2.2. Finanças dos Municípios Portugueses	7
2.2.1. Autonomia Financeira.....	7
2.2.2. Condições económico-financeiras estabelecidas ao poder local pelas disposições legais: RFALEI e Lei de Orçamento do Estado para 2017	9
2.2.3. Mecanismos de Recuperação Financeira Municipal.....	13
2.2.4. Mecanismos Complementares ao Saneamento e Recuperação Financeiro ..	14
2.2.5. Fundo de Apoio Municipal	18
2.3. Revisão Estudos Empíricos sobre os Determinantes do Desequilíbrio Financeiro Municipal.....	24
3. Estudo Empírico	27
3.1. Objetivo e Questão de Investigação	27
3.2. Metodologia.....	28
3.3. Hipóteses de Investigação e Variáveis	29
3.3.1. Hipóteses sociodemográficas.....	30
3.3.2. Hipóteses políticas	33
3.3.3. Hipóteses financeiras/orçamentais.....	36
3.3.4. Variável dependente	40
3.4. Tratamento Estatístico dos Dados e Modelos	41
3.5. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados	44
3.5.1. Análise descritiva	44
3.5.2. Análise multivariada	56
3.5.3. Discussão dos resultados.....	63
4. Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação ..	66
Lista de Referências	68

Índice de Tabelas

Tabela 1: Resumo das variáveis e hipóteses de investigação.	39
Tabela 2: Distribuição dos municípios por dimensão populacional.	44
Tabela 3: Densidade populacional municipal por região.	45
Tabela 4: Localização dos municípios	46
Tabela 5: Forma de governação por dimensão do município.	46
Tabela 6: Ideologia política por dimensão do município.	47
Tabela 7: Alternância política por dimensão do município.	47
Tabela 8: Distribuição dos municípios por independência financeira.	48
Tabela 9: Outras variáveis	49
Tabela 10: Desequilíbrio financeiro municipal por ano.	50
Tabela 11: Desequilíbrio financeiro municipal por dimensão.	51
Tabela 12: Desequilíbrio financeiro municipal por localização.	52
Tabela 13: Desequilíbrio financeiro municipal por forma de governação.	53
Tabela 14: Desequilíbrio financeiro municipal por ideologia política.	54
Tabela 15: Desequilíbrio financeiro municipal por independência financeira.	55
Tabela 16: Estimação do modelo – Desequilíbrio financeiro.	57
Tabela 17: Estimação dos modelos para os diferentes níveis de desequilíbrio financeiro.	60
Tabela 18: Resumo dos resultados da estimação dos modelos principal e secundários.	62
Tabela 19: Resultados e estimação das hipóteses de investigação.	63

1. Introdução

As transferências vindas da Administração Central, assim como as receitas próprias dos municípios, não são suficientes para fazer face às suas atribuições (Carvalho & Teixeira, 2007; Cabasés, Pascual, & Vallés, 2007). Desta forma, os municípios têm a necessidade de encontrar outras formas de financiamento, por via do recurso ao crédito¹, produzindo um endividamento excessivo (Lobo & Ramos, 2009).

A utilização descomedida do endividamento pelos municípios e a dívida excessiva traduz-se no desequilíbrio financeiro, causando interesse e discussão pública em observar o que está por de trás deste aspeto (Lobo, 2012).

Tal constitui um problema que tem subsistido ao longo dos anos, e sobre o qual as finanças públicas locais se têm debruçado, através da publicação de diversos diplomas legais que têm definido formas para “corrigir” o desequilíbrio das contas públicas locais. A mais recente medida, prende-se com o recurso, a mecanismos de recuperação financeira como tentativa de corrigir o desequilíbrio financeiro local (Almeida, 2016), introduzidos pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabelece o atual Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais² (RFALEI).

Porém, tanto uns mecanismos como outros, embora tenham contribuído para a melhoria da situação financeira de diversos municípios, não foram suficientes para pôr fim a algumas situações de desequilíbrio financeiro municipal existente.

Assim, com a presente dissertação é pretendido estudar os determinantes do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses.

1.1. Problema e Questão de Investigação

O risco potencial do desequilíbrio financeiro ao nível dos Governos locais, tem surgido cada vez mais, como um assunto sensível, no que toca ao processo de descentralização (Costa, 2008). Torna-se importante identificar os determinantes que conduzem a esta situação, no sentido de ajudar na previsão de desequilíbrio financeiro, resultando numa eficiente otimização da Administração subnacional.

Os consecutivos Governos em Portugal têm-se debruçado sobre o estudo do desequilíbrio financeiro das Administrações subnacionais, tendo, ao longo dos últimos anos, sido definidas

¹ Conforme previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI).

² Alterada pela Lei n.º 51/2018, de 18 de agosto.

regras para reequilibrar financeiramente os municípios (Lobo & Ramos, 2011; Lobo, Ramos, & Lourenço, 2011).

Existem vários estudos relacionados com o tema em discussão, em que a maioria dos autores aborda o endividamento da Administração Local, tendo como objetivo principal identificar os fatores explicativos do endividamento dos municípios portugueses, e a forma como estes fatores influenciam a gestão (Ferreira, 2011; Melo, 2013). Também existem estudos que investigam as principais determinantes económicas, políticas e institucionais que influenciam os desvios da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global dos municípios de Portugal continental (Martins & Correia, 2013). Contudo, estes estudos não identificam a problemática que tem subsistido ao longo dos tempos, e que está na base do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses, ou seja, identificar as causas que estão na sua origem. Para efeitos do presente estudo, o problema central da investigação reside em identificar:

Quais são os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal?

Assim, com esta investigação é pretendido analisar a problemática do desequilíbrio financeiro municipal, na perspetiva de determinar as causas para a probabilidade do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses, de modo a definir medidas que possam contribuir para diminuir os riscos de dívida excessiva na Administração Local.

1.2. Campo de Aplicação

Para o desenvolvimento das atribuições e competências dos municípios, estes são dotados de autonomia financeira, facultando a possibilidade, entre outras, de obtenção de recursos financeiros, potenciando a possibilidade de desequilíbrio financeiro.

Os constrangimentos que advêm do crescente aumento de práticas que levam a situações de desequilíbrio financeiro nos municípios, tem despojado a observação e o debate público, ao longo dos últimos anos. Portanto, o desequilíbrio financeiro municipal traduz-se num tema com grande importância a nível nacional.

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

1.3. Justificação da Investigação

A Administração Central confere o poder local aos municípios, para que estes possam fazer face às competências que lhes são delegadas. 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 prazo, traduz-se numa situação de rutura financeira dos municípios portugueses. Segundo o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2018), o total das dívidas a médio e longo prazo, para a totalidade dos municípios portugueses, ascendeu em 2017 o 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 imperioso estudar e aprofundar a problemática enunciada, por forma a identificar os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, para que, posteriormente, se possam desenvolver resoluções para 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 identificar os determinantes potenciadoras de casos de desequilíbrio financeiro dos municípios, uma vez que esta temática, quanto é conhecimento do autor, nunca foi desenvolvida em termos de estudo de variáveis diversas, 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, p.142) 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.

1.4. Estrutura Geral da Dissertação

A dissertação encontra-se estruturada em quatro partes. A primeira parte diz respeito ao capítulo introdutório, organizado da seguinte forma: exposição do problema e questão de investigação, apresentação do campo de aplicação, justificação e metodologia do estudo e a estrutura geral do estudo.

A segunda parte compreende a revisão da literatura, designada por enquadramento teórico do tema, onde é abordado o conceito de desequilíbrio financeiro, com foco nos municípios portugueses. É feita menção às finanças dos municípios portugueses, sendo abordada a definição de autonomia financeira e as condicionalidades económico-financeiras estaduais impostas ao poder local pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais e pela Lei de Orçamento de Estado para 2017, dando especial atenção para os mecanismos de recuperação financeira municipal, assim como contém os mecanismos complementares a estes últimos, ou seja de saneamento e recuperação financeiro. Esta parte compreende ainda a descrição do fundo de apoio municipal. Por último, são enunciados estudos empíricos sobre os determinantes de desequilíbrio financeiro, com enfoque para os municípios.

Na terceira parte é apresentado o estudo empírico, assinalando a epistemologia e metodologia da investigação desenvolvida. É constituída pela descrição do objetivo e questão de investigação, seguida da exposição da metodologia adotada. Sucedendo-se a apresentação das hipóteses de investigação e variáveis, abrangendo a narrativa das hipóteses formuladas em harmonia com cada grupo de variáveis independentes escolhidas, nomeadamente sociodemográficas, políticas e financeiras/orçamentais e, posterior descrição da variável dependente. Há posteriori é realizado o tratamento estatístico dos dados e modelos selecionados para a aplicação neste estudo. Esta terceira parte encerra com a apresentação dos resultados obtidos, sendo desenvolvida uma abordagem inicial de análise descritiva, através da análise caracterizadora da população, com o seguimento de uma análise multivariada e, discussão dos resultados alcançados.

Com a quarta e última parte é finalizado o presente estudo, sendo enunciadas as principais conclusões, contributos, limitações encontradas ao longo do desenvolvimento deste trabalho e recomendações para eventuais trabalhos futuros.

2. Enquadramento Teórico

2.1. Conceito de Desequilíbrio Financeiro

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 setembro 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 cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo”*. Pode-se então afirmar que quando a receita não seja igual há despesa está-se 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 que estes vivem de ano para ano. Ou seja, os desvios preconizados por estes ao longo do tempo, leva de forma continuada a orçamentos deficitários, direcionando para situações desfavoráveis, traduzindo-se em problemas de desequilíbrio financeiro nos respetivos municípios.

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 compromissos³ assumidos junto de fornecedores e instituições de crédito”*.

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 desfavoráveis, e desta forma colocar todos em situação financeira igualada. Contudo, existem desmotivações relacionadas com a igualdade de se

³ 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.

corrigir desequilíbrios entre os Governos subnacionais, pois os interesses podem contrastar entre quem é obrigado a prestar auxílio e quem o recebe, oscilando respetivamente entre a desmotivação e oportunismo, causadores do desequilíbrio financeiro (Martins, 2012).

A propósito da correção do desequilíbrio financeiro municipal:

“as contínuas modificações que a legislação associada à contenção do endividamento municipal tem vindo a sofrer, e a criação de mecanismos pontuais de atenuação daquele endividamento, com efeitos meramente paliativos (que se limitam a injetar capital sem atacarem o verdadeiro problema), contribuem para este quadro, que coloca cada vez mais municípios num verdadeiro estado de necessidade económico-financeiro.”. Santos (2017, p.142)

Para Gerigk e Clemente (2011), 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 prazo. Para Kloah, Weissert 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 prazo, para financiar a diferença entre as despesas e as receitas municipais, orienta a situação de desequilíbrio financeiro.

De acordo com o n.º 1 do art.º 52.º da 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.

Quando um município se encontra em situação de desequilíbrio financeiro (i.e. ultrapassa o limite da dívida total, conforme expresso anteriormente) recorrem a mecanismos de recuperação financeira (cf. previsto no art.º 57.º da 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.

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).

2.2. Finanças dos Municípios Portugueses

2.2.1. Autonomia Financeira

A gestão económica e financeira dos municípios assenta no princípio constitucional da autonomia local, mais propriamente da autonomia financeira. A CRP, consagra o princípio de autonomia das autarquias locais, em particular dos municípios, referindo no seu n.º 2 do art.º 235.º que as autarquias locais são *“pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”*. Às autarquias locais é conferida autonomia local cabendo-lhes a prossecução dos interesses próprios das respetivas populações.

A Carta Europeia da Autonomia Local⁴, no n.º 1 do art.º 3º, define autonomia local como sendo o *“direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”*⁵.

De acordo com o n.º 3 do art.º 4º da Carta Europeia da Autonomia Local, *“regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos*

⁴ A Carta Europeia de Administração Local foi assinada a 15 de outubro de 1985, tendo sido aprovada pela Assembleia da República por via da Resolução nº 28/90, de 13 de julho e autenticada pelo presidente da República com o Decreto-Lei nº 58/90, de 23 de outubro.

⁵ O direito referido *“é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles”* (n.º 2 do art.º 3.º da Carta Europeia da Administração Local).

cidadãos” e a “atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”.

A autonomia financeira das autarquias locais assume-se como um dos princípios da autonomia local, uma vez que as autarquias locais devem possuir recursos que sejam suficientes, que lhes possibilite fazer face às suas competências, de forma a concretizá-las, sendo que para tal possam dispor de uma forma livre (Lobo, 2012).

Entende-se por princípio da autonomia financeira local quando as autarquias locais têm *“património e finanças próprias, cuja gestão compete aos respetivos órgãos”* (n.º 1 do art.º 6º da RFALEI). De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 238º da CRP, as autarquias locais dispõem de poderes tributários, pelo que em particular os municípios *“dispõem de receitas tributárias próprias”,* o que lhes permite participar *“por direito próprio (...), nas receitas provenientes dos impostos diretos”* (n.ºs 1 e 2 do art.º 254º da CRP).

A autonomia financeira das autarquias locais assenta em:

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;*
- b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;*
- c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;*
- d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;*
- e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas; e,*
- f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.*

(art.º 6, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 11 de setembro)

Por “finanças próprias” entende-se que autarquias locais devem dispor de receitas suficientes (incluindo transferências estaduais) para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das suas atribuições e competências⁶ (Nabais, 2007). Porém, a autonomia financeira das comunidades locais será assegurada em termos mais adequados e eficazes se uma parte significativa das suas receitas se configurar como receitas próprias (Nabais, 2007).

A descentralização do poder central para os municípios foi acompanhada de atribuições e competências apoiadas nas transferências centrais de recursos financeiros, tornando-se num sistema característico de dependência de financiamento, aliado à carência de receitas próprias para suprir as despesas resultantes das novas responsabilidades dos municípios (Franco, 1991).

⁶ Segundo o art.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro “Constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações,” sendo no n.º 2 do art.º 23.º referidas, nomeadamente nos domínios em “equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; e cooperação externa”. Quanto às competências “as autarquias locais prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, designadamente: consulta; planeamento; investimento; gestão; licenciamento e controlo prévio; e fiscalização”, previstas no art.º 3, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Sobre o ponto de vista da autonomia financeira, proveniente da descentralização financeira, este constitui um dos maiores problemas, uma vez que as transferências dos Governos centrais para os Governos subnacionais, nomeadamente no contexto português, assentam em regras cada vez mais específicas e restritivas (Baleiras & Gabriel 1998).

Na perspetiva de Bravo e Sá (2000), a transferência de competências é crescente, sendo acompanhada de despesas, que para serem supridas, devido à insuficiência das transferências da Administração Central e pela escassez de receitas próprias, os municípios se veem obrigados a recorrer à dívida, criando uma forte dependência e assumindo níveis de desequilíbrio financeiro.

Os diferentes sistemas de transferências financeiras são resultado da evolução das diversas Leis de Finanças Locais de que os municípios têm vindo a ser objeto (Camões, 2005). Os municípios têm, desde a primeira versão da Lei das Finanças Locais, adotado um papel dinamizador nas despesas de investimento público, assim como económico e social, permitindo à sua população o acesso a bens e serviços fundamentais (Franco, 1991).

2.2.2. Condições económico-financeiras estabelecidas ao poder local pelas disposições legais: RFALEI e Lei de Orçamento do Estado para 2017

A atual Lei das Finanças Locais traduz-se no RFALEI, que vem implementar regras com maior eficiência e mais eficácia, no que concerne aos limites da dívida total municipal, às formas de mecanismos de recuperação financeira, à auditoria externa, à prestação de contas e para um maior rigor no que diz respeito ao equilíbrio orçamental (Silva, 2014).

No que concerne ao maior rigor pelo equilíbrio orçamental, para Silva (2014) a RFALEI propõe assegurar a justa repartição dos recursos públicos, sem descuidar a melhoria da sustentabilidade local e coesão territorial, de modo a cooperar na antecipação de eventuais situações de desequilíbrio financeiro. O mesmo autor assinala ainda que com o RFALEI pretende-se que haja uma maior cooperação de informação financeira, entre as Administrações Central e Local, de modo a auxiliar o processo de orçamentação, mais propriamente na elaboração do Documento de Estratégia Orçamental (DEO) e da proposta de Orçamento do Estado (OE) (Silva, 2014).

Este novo regime pretende reforçar o princípio do equilíbrio orçamental⁷, previsto no n.º 3 do art.º 40.º, estabelecendo, para tal, uma regra de cálculo, que assenta no “apuramento do saldo corrente deduzido das amortizações”, que são as amortizações “médias de empréstimos de médio e longo prazo” (n.º 2 do art.º 40.º do RFALEI).

Com esta regra de cálculo os municípios ficam sujeitos a um limite de dívida total, tendo portanto de ajustar esta em relação à receita corrente (n.º 1 do art.º 40º do RFALEI). Segundo o disposto no n.º 1 do art.º 52.º da RFALEI, constitui limite de dívida total a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.⁰⁸ da mesma lei, sempre que município atingir ou ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, englobando-se naquela dívida total os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

A criação de regras impeditivas do aumento da dívida municipal diferencia o RFALEI das anteriores Leis de Finanças Locais, que incidiam sobre a definição das formas de acesso e os limites à utilização de financiamento bancário por parte dos municípios.

⁷ Em matéria de equilíbrio orçamental, o art.º 40.º do RFALEI estipula que:

*“1 - Os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.
2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos.
3 - O resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido das amortizações pode registar, em determinado ano, um valor negativo inferior a 5 % das receitas correntes totais, o qual é obrigatoriamente compensado no exercício seguinte.
4 - Para efeitos do disposto no n.º 2, considera-se amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos o montante correspondente à divisão do capital contraído pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.”.*

⁸ No art.º 54.º do RFALEI consideram-se entidades relevantes para efeitos do cálculo do limite da dívida total, as seguintes:

“ - Os serviços municipalizados e intermunicipalizados, neste último caso, de acordo com o critério previsto no n.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;

- As entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais, independentemente de terem sido constituídas ao abrigo de regimes legais específicos ou do direito privado, de acordo com o critério a estabelecer pelos seus órgãos deliberativos, com o acordo expresso das assembleias municipais respetivas, ou, na sua ausência, de forma proporcional à quota de cada município para as suas despesas de funcionamento;*
- As empresas locais e participadas de acordo com os art.ºs 19.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, exceto se se tratar de empresas abrangidas pelos setores empresarial do Estado ou regional, por força do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, e pelas Leis n.ºs. 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 55-A/2010, de 31 de dezembro, proporcional à participação, direta ou indireta, do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º daquela lei;*
- As cooperativas e as régies cooperativas, de acordo com o disposto no artigo 19.º e no n.º 3 do artigo 58.º do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, proporcional à participação, direta ou indireta, do município, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º daquele regime;*
- As cooperativas não previstas na alínea anterior e as fundações, proporcional à participação, direta ou indireta, do município;*
- As entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique, de acordo com o n.º 4 do artigo 75.º, o controlo ou presunção de controlo por parte do município, pelo montante total.”.*

Referir ainda, e conforme já mencionando anteriormente, que o novo regime estabelece mecanismos de recuperação financeira para passivos financeiros, nas situações em que os municípios excedam os limites da dívida (art.º 57.º do RFALEI). Quando tal se constata, os municípios ficam sujeitos a um conjunto de regras de ajustamento mediante o nível de desequilíbrio financeiro que estes apresentem (Silva, 2014).

Do mesmo modo, o RFALEI passou a prever um sistema de alerta precoce e de recuperação financeira municipal, para 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, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, os presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do município e o Banco de Portugal sejam informados (art.º 56 do RFALEI).

De acordo com o previsto no n.º 1 do art.º 52.º do RFALEI, para os municípios cujo valor da dívida total a 31 de dezembro seja inferior ao valor apurado a sua margem de endividamento será determinada de acordo com o previsto na alínea b) do n.º 3 do mesmo diploma, *“o que significa que só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios.”*

Para efeitos do cumprimento das obrigações legais estabelecidas quanto ao limite da dívida total, previsto no referido artigo 52.º, dever-se-á ter ainda em consideração o determinado pelas Leis do Orçamento do Estado para os anos de 2016 a 2018, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 29 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, em cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental decorrentes do Programa de Estabilidade.

No que respeita à Lei do Orçamento do Estado para 2017 (n.º 1 do art.º 83.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro), relativamente às finanças locais vem determinar que as autarquias locais que tenham dívidas vencidas e reconhecidas às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais ou gestão de resíduos urbanos, ou entidades gestoras de parcerias entre o Estado e as autarquias locais nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, podem celebrar acordos de regularização dessas dívidas com estas entidades, cujo período de pagamento não seja superior a 25 anos. Esta obrigação não é aplicável aos municípios que estabeleçam um plano de reestruturação de dívida por acesso ao Fundo de Apoio Municipal (n.º 7 do art.º 83.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

Até ao final do ano de 2018, as entidades incluídas no subsector da Administração Local têm a obrigatoriedade de reduzir no mínimo 10% dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias, registados no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais à data de setembro de 2017, para além da redução já prevista no Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) (n.º 1 do art.º 93.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

Em termos de assunção pelas autarquias locais de despesa referente à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus, o Orçamento do Estado para 2018, prevê,

sempre que, por acordo com a Administração Central, uma autarquia local assuma a realização de despesa referente à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus e certificada pela autoridade de gestão, a mesma não releva para o cumprimento das obrigações legais estabelecidas quanto ao limite da dívida total previsto no RFALEI (art.º 102.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

Também, e no que concerne ao pagamento a concessionários decorrente de decisão judicial ou arbitral ou de resgate de contrato de concessão, o art.º 86 da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, define que o limite previsto no n.º 1 do art.º 52.º do RFALEI, pode ser excecionalmente ultrapassado desde que a contração de empréstimo que leve a ultrapassar o referido limite se destine exclusivamente ao financiamento necessário.

A Lei do Orçamento do Estado para 2018, prevê que os municípios com contratos de reequilíbrio financeiro não carecem de autorização prévia dos membros do Governo competentes para assumir encargos ou realizar investimentos que não estejam previstos no respetivo plano de reequilíbrio financeiro, desde que seja respeitado o limite global fixado nesse plano para este tipo de despesas (art.º 97.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

Por sua vez, de acordo com o art.º 98.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, em 2018, os municípios cuja dívida total prevista no art.º 52.º do RFALEI, na sua redação atual, se situe, a 31 de dezembro de 2016, entre duas e três vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores estão obrigados a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou aderir ao procedimento de recuperação financeira, nos termos previstos na referida lei.

No que respeita a operações de substituição de dívida, o art.º 101.º da Lei do Orçamento do Estado, para 2018, estipula, que sem prejuízo do cumprimento das disposições legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de visto prévio do Tribunal de Contas, os municípios cuja dívida total prevista no n.º 1 do RFALEI seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem, no ano de 2018, contrair empréstimos a médio e longo prazo para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos, acordos de pagamento ou contratos em vigor a 31 de dezembro de 2017, que já constem do endividamento global da autarquia, desde que, com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com este, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo, acordo de pagamento ou contrato a liquidar antecipadamente.

O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que, adicionalmente o novo empréstimo deve verificar, cumulativamente, as seguintes condições: a) não aumentar a dívida total do município; e, b) diminuir o serviço da dívida do município.

Também, a condição a que se refere a alínea b) 'Diminuir o serviço da dívida do município' do número 2 do art.º 101.º da Lei do Orçamento do Estado 2018 pode, excecionalmente, não se

verificar caso a redução do valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, a que se refere a parte final do número 1, seja superior à variação do serviço da dívida do município.

2.2.3. Mecanismos de Recuperação Financeira Municipal

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 DGAL, a dívida total atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (art.º 58, número 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, número 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, nomeadamente nos domínios (número 1 do art.º 59.º do RFALEI):

- a) *“Da contenção da despesa corrente, com destaque para a despesa com o pessoal;*
- b) *Da racionalização da despesa de investimento prevista, bem como as respetivas fontes de financiamento; e,*

- c) *Da maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património”.*

Para, 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, número 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.

2.2.4. Mecanismos Complementares ao Saneamento e Recuperação Financeiro

Vários documentos davam conta que o prazo médio de pagamentos em Portugal era significativamente superior ao praticado nos restantes países europeus (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro). Para a melhoria do ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma maior concorrência, impôs ao Governo a criação de medidas de programas que permitissem a redução dos prazos de pagamento nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais (preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro).

Para além dos mecanismos de recuperação financeira referidos no ponto anterior, foram criados programas pontuais de ajustamento financeiro com o propósito de substituir as dívidas a fornecedores por dívidas de médio e longo prazo em condições especiais, e de reduzir os prazos de pagamentos a fornecedores, o Governo adotou um conjunto de programas e medidas legislativas, destacando-se o Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE) e, mais recentemente, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) e o PAEL.

Estes dois últimos programas tiveram também por objetivo cumprir com o estipulado no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), já referido, no qual se determinava

uma redução duradoura dos prazos de pagamento em atraso, com efeitos positivos na liquidez e redução dos custos na economia, entre outras orientações.

Na perspetiva de Almeida (2016), estes programas têm ajudado e melhorado a situação financeira dos municípios, contudo, não se têm revelado totalmente suficientes, quanto à eliminação das situações de endividamento excessivo dos municípios.

O PPTH⁹ foi criado com o objetivo de reduzir os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados pelas entidades públicas, nomeadamente pelos municípios, podendo ser incluídas, neste programa, todas as faturas já vencidas, com atrasos de pagamento superiores a 90 dias, estabelecendo como meta a atingir entre 30 a 40 dias. No âmbito deste programa os municípios podem contratualizar empréstimos financeiros de médio e longo prazo, substituindo a dívida comercial contraída, através da afetação dos fundos ao pagamento de dívidas a fornecedores.

Com este programa, o Governo visa adaptar, gradual e sustentadamente, as práticas de pagamento existentes até agora no setor público, de forma a possibilitar uma redução continuada e sustentável dos prazos de pagamento aos fornecedores. As preocupações incidem essencialmente na redução dos prazos médios de pagamento (preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro).

Em concreto, este programa complementa os mecanismos de saneamento e recuperação financeiros municipais previstos fortemente para a redução dos prazos de pagamento dos municípios.

A informação disponível no Portal Autárquico¹⁰ revela que beneficiaram deste programa, 34 municípios¹¹, correspondendo ao montante total de 78 milhões de euros. O financiamento a estes municípios consistiu, conforme previsto nos termos legais, na atribuição de dois empréstimos de médio e longo prazos por uma instituição de crédito (60% do total de financiamento) e pelo Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (40%).

Em 2008 foi aprovado também o PREDE, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de novembro.

Segundo o preâmbulo desta Resolução “(...) o atual contexto económico internacional, que cria dificuldades acrescidas no acesso ao financiamento por parte das empresas, em particular das pequenas e médias empresas, leva o Governo, através da presente resolução, a reforçar a garantia de pagamento aos credores privados das dívidas vencidas dos serviços e dos organismos da administração direta e indireta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios, criando um programa de regularização extraordinária de dívidas a fornecedores.”.

⁹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro.

¹⁰ <http://www.portautarquico.dgal.gov.pt/>, acedido em 14 de março de 2018.

¹¹ Lista de municípios beneficiários do PPTH disponível em <http://www.portautarquico.dgal.gov.pt/>

O PREDE¹² visa garantir o pagamento a credores privados das dívidas vencidas dos municípios, na sequência do objetivo de redução de prazos de pagamentos a fornecedores do PPTH (serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, Regiões Autónomas e municípios). Para o efeito foi estabelecido o limite de 1.250 milhões de euros (500 milhões de euros a financiar pelo Estado e o restante por instituições de crédito), o qual se destinou aos municípios e às Regiões Autónomas. A adesão dos municípios ao PREDE dependia da apresentação de candidatura junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, até 15 de Janeiro de 2009. Nessa fase, e segundo informação disponível em www.portalautarquico.dgal.gov.pt/¹³ foram aprovadas 69 candidaturas a empréstimos, num montante global de cerca de 410 milhões euros.

Tendo em conta o facto de não ter sido esgotado o valor global de financiamento estabelecido para o PREDE, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de março, estendeu o prazo de candidaturas de acesso à supra mencionada linha de financiamento até 30 de junho de 2009, tendo sido aprovadas 26 candidaturas, num montante global de 94 milhões euros, vindo assim a concretizar-se o PREDE I e II, financiando um total de 95 municípios¹⁴.

O PAEL¹⁵ foi criado na sequência da conjuntura económica e financeira que Portugal, em 2009, e a execução, em curso, do PAEF, o qual estabeleceu metas de consolidação orçamental das contas públicas nacionais, em especial da redução do montante dos pagamentos em atraso. Este programa estabelece um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios, ao permitir a execução de um plano de ajustamento financeiro municipal para a concretização de um cenário de equilíbrio financeiro e para a regularização do pagamento das dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, com referência a 31 de março de 2012, e independentemente da sua natureza comercial ou administrativa.

Seguindo as recomendações dos Memorandos de Entendimento relativamente à introdução de mecanismos de controlo e restrição dos pagamentos em atraso pelo Setor Público, foi implementada, em 2012, a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, tendo por objetivo estabelecer regras que impedissem que a execução orçamental conduzisse à acumulação de pagamentos em atraso por parte das entidades públicas, incluindo os municípios.

Segundo o art.º 7º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, a LCPA tem por princípio fundamental subjacente que a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso. Para que esse objetivo seja cumprido, o enfoque do controlo da despesa deixa de ser colocado na fase dos pagamentos, sendo antecipado para o momento em que o compromisso é assumido. As entidades públicas passaram apenas a poder

¹² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de novembro.

¹³ Acedido em 14 de março de 2018.

¹⁴ Lista de municípios beneficiários do PREDE disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

¹⁵ Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 31 de agosto.

assumir compromissos quando, para o efeito, disponham de fundos disponíveis. Assim, segundo o seu número 1 do art.º 5 da referida lei, só poderão ser assumidos compromissos de despesa caso existam fundos disponíveis para os três¹⁶ meses seguintes.

Para além de definir regras que disciplinam a assunção futura de compromissos, numa vertente preventiva, a LCPA preocupa-se também com a regularização dos pagamentos em atraso já existentes (Rocha, Gomes, & Silva, 2012). Neste sentido, ao abrigo do nº 1 do art.º 16 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, obrigaram-se os municípios com pagamentos em atraso, a 31 de dezembro de 2011, a apresentarem à Direção-Geral da Administração Local um plano de liquidação dos pagamentos, preferencialmente e sempre que possível, acordado com os respetivos credores.

Como refere o Relatório de Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias (Ministério das Finanças, 2012, p.24) e num âmbito de racionalização financeira, *“(...) não se pode excluir a possibilidade de que a Administração Central tenha de intervir em situações pontuais em casos extremos de dificuldade financeira” (...) o recurso a este tipo de intervenção terá que ser pontual e realizado sobre um quadro muito restritivo da assunção de novos compromissos por parte do município.”*.

Neste contexto foi aprovado o PAEL (Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, regulamentada pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro), estabelecendo aquela lei um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios, permitindo a execução de um plano de ajustamento financeiro municipal para a concretização de um cenário de equilíbrio financeiro e para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, com referência à data de 31 de março de 2012.

O PAEL teve um montante global de financiamento de mil milhões de euros, dividido por dois programas: o Programa I, para os municípios que se encontrassem em situação de desequilíbrio estrutural e o Programa II que integrava os restantes municípios com pagamentos em atraso. Os empréstimos contraídos no âmbito do primeiro programa tinha o prazo máximo de vigência de 20 anos, sendo o valor máximo de financiamento obrigatório igual a 100% do montante elegível, enquanto os empréstimos contraídos no âmbito do segundo programa tinham a duração máxima de 14 anos, variando o montante de financiamento entre 50% e 90% do valor elegível.

Num total, utilizaram o PAEL 114 municípios, tendo beneficiado por parte do Estado de aproximadamente de 575 milhões de euros.

O PAEL para além de efetuar a distinção entre os municípios que se encontravam em situação de plano de recuperação municipal, dos que não se encontravam, impõe, ainda, aos municípios

¹⁶ Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 46º da Lei do Orçamento Geral do Estado (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) os fundos disponíveis e entidades com pagamentos em atraso no subsetor local passam a ser de seis meses.

o cumprimento de um conjunto de obrigações que, na eventualidade de não serem cumpridas, determinam a aplicação de sanções, a saber: a) retenção de receitas por parte da DGAL e da Autoridade Tributária e Aduaneira; b) a obrigação de fixação de taxa máxima do Imposto Municipal sobre Imóveis; e, c) fazer os municípios incorrer em responsabilidade financeira, no caso de incumprimento de cláusula fixadas no contrato de empréstimo¹⁷ ou não concretização do objetivos definidos.

O acompanhamento do PAEL é efetuado pela Assembleia Municipal, trimestralmente e através de informação prestada pela Câmara Municipal, que integra a avaliação do grau de execução dos objetivos previstos no plano, pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e pela Inspeção Geral de Finanças, através da realização de auditorias sistemáticas aos municípios que integram o Programa I e regulares aos municípios que integram o Programa II.

2.2.5. Fundo de Apoio Municipal

O FAM¹⁸, previsto inicialmente no RFALEI (cf. art.º 62.º do RFALEI), regulamentado através da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto¹⁹, visa repor a disciplina orçamental dos municípios através da imposição de limites e constrangimentos à autonomia financeira dos municípios.

A recuperação financeira municipal traduz-se na adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira. O regime de recuperação financeira municipal tem em conta as especificidades de cada município e baseia-se no princípio de repartição do esforço entre os municípios, os seus credores e o Estado e na prevalência de soluções encontradas por mútuo acordo entre o município, os credores municipais e o FAM.

O objetivo essencial do FAM, face ao PPTH, PREDE E PAEL, programa pontuais de regularização extraordinária de dívidas do Estado, prende-se em criar um mecanismo permanente que permita a resolução do problema do desequilíbrio financeiro dos municípios. Em concreto, o FAM é constituído em partes iguais pelo Estado e pela totalidade dos municípios portugueses, através de um capital social de 650 milhões de euros (art.º 17.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto), visando a recuperação financeira dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro.

O recurso ao FAM é obrigatório para todos os municípios que cumpram os pressupostos do número 2 do art.º 61.º do RFALEI, ou seja, a respetiva dívida total ultrapassasse 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, sendo opcional para os demais municípios.

¹⁷ Celebrado entre o Estado, através da Direção-Geral de Tesouro e Finanças e o município, sujeito a visto prévio por parte do Tribunal de Contas e não podendo conduzir ao aumento do endividamento líquido do município.

¹⁸ Para mais detalhes ver <https://www.fundodeapoioomunicipal.gov.pt/>

¹⁹ Alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho.

Verificada a situação de rutura financeira, os municípios deverão, nos termos do disposto no número 1 do art.º 24.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, e no prazo de 90 dias, solicitar o acesso ao FAM. Caso não o façam é o próprio FAM a notificar o município que preencha os requisitos para, no prazo de 60 dias, apresentar uma proposta de Programa de Ajustamento Municipal (PAM) (n.º 2 do art.º 24.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).

O PAM é o documento que formaliza o compromisso entre os municípios que pretendem recorrer à assistência financeira e o próprio FAM, sendo constituído por um conjunto de elementos a ser sujeitos a deliberação das respetivas Assembleias Municipais e a visto prévio do Tribunal de Contas, entre os quais se salientam o contrato do Programa de Ajustamento Financeiro Municipal, o Plano de Recuperação da Dívida e o contrato de Assistência Financeira.

A aprovação do PAM é precedida da entrega de uma proposta por parte dos municípios aderentes, constituída pelas medidas que cada município se propõe aplicar, bem como pelo processo negocial desenvolvido com os respetivos credores e, sendo caso disso, pela enumeração das necessidades de financiamento a ser cobertas pela assistência financeira do FAM (<https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/>). Da proposta de PAM fazem ainda parte integrante os formulários com as projeções financeiras do município, incluindo a evolução da receita, da despesa, dos saldos, da dívida, da estrutura de pessoal e, quando aplicável, das projeções para o respetivo setor empresarial local (<https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/>).

As medidas de reequilíbrio orçamental constantes do PAM visam a racionalização da despesa e a maximização da receita municipal, bem como a otimização da gestão do seu património (art.º 34.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto). Como medidas são apontadas no art.º 35.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, as seguintes:

- a) *Determinação da participação variável no IRS, à taxa máxima prevista nos termos do artigo 26.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;*
- b) *Definição da taxa máxima de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, nos termos previstos no artigo 18.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;*
- c) *Definição das taxas máximas nos impostos municipais, designadamente o IMI, nos termos previstos na respetiva legislação, incluindo a não aplicação de qualquer fator minorativo e a aplicação dos fatores majorativos previstos, sem prejuízo do disposto no número seguinte;*
- d) *Análise e proposta de revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da competência do município, e abstenção de concessão de benefícios durante o PAM, exceto se autorizado pelo FAM mediante justificação das vantagens económicas para o município;*

- e) *Fixação dos preços cobrados pelo município nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, incluindo a possibilidade de fixação de tarifas sociais;*
- f) *Identificação e quantificação de novos preços e tributos municipais a lançar, incluindo derramas, taxas e encargos de mais-valia;*
- g) *Identificação e quantificação do património municipal e serviços a alienar, concessionar ou ceder a exploração, com uma justificação das vantagens económicas para o município;*
- h) *Identificação e quantificação de segmentos da atividade empresarial local ou de participações locais a reestruturar, alienar ou concessionar, com uma justificação das vantagens económicas para o município;*
- i) *Medidas concretas e quantificadas tendentes ao aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município;*
- j) *Medidas concretas e quantificadas tendentes à melhoria e ao equilíbrio dos resultados operacionais das empresas do setor empresarial local;*
- k) *Limitação da despesa corrente, incluindo um plano detalhado e quantificado de redução de custos com pessoal e com a aquisição de bens e serviços;*
- l) *Medidas de racionalização dos custos com pessoal, incluindo as relativas ao pagamento de trabalho extraordinário e ao desenvolvimento de programas de rescisão por mútuo acordo;*
- m) *Avaliação da sustentabilidade e eventual renegociação das condições das parcerias público-privadas; e,*
- n) *Limites à realização de investimento.*

Entregue a proposta de PAM pelos municípios, cabe à direção executiva do FAM, num prazo de 45 dias, analisar as estimativas apresentadas e encetar um processo negocial, caso sejam identificadas necessidades de alteração àquela proposta (número 1 do art.º 28.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto). O processo de negociação conduz à apresentação de uma proposta de PAM²⁰ final, resultante da introdução das recomendações da direção executiva e dos

²⁰ Atualmente, encontram-se em execução os PAM dos municípios de Alandroal, Alfândega da Fé, Portimão, Vila Nova de Poiares e Vila Real de Santo António Aveiro, Fornos de Algodres, Cartaxo e Paços de Ferreira. O volume de assistência financeira correspondente a estes PAM situa-se em cerca de 430 milhões de euros. Os PAM dos municípios de Vila Franca do Campo e do Nordeste, encontram-se aprovados tanto pelos órgãos do FAM como pelos dos respetivos municípios, encontrando-se em avaliação por parte da Secção do Tribunal de Contas dos Açores. O montante de assistência financeira previsto para estes dois PAM é de cerca de 17 milhões de euros (informação disponível em: <https://www.fundodeapoioimunicipal.gov.pt/>).

ajustamentos realizados pelos municípios, consubstanciada na definição de novas projeções sujeitas a avaliação técnica, baseada na evolução da situação financeira nos anos anteriores, na exequibilidade das previsões e estimativas apresentadas e na sustentabilidade da dívida total do município, durante o período de ajustamento previsto (números 2 a 5 do art.º 28.º da Lei n.º Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).

Os municípios aderentes ao FAM devem encetar negociações com os seus credores com o objetivo de obterem a redução dos montantes em dívida e/ou o alargamento dos prazos de pagamento, ficando os credores que acederem a negociar com o respetivo município em posição preferencial²¹ em matéria de recebimento dos créditos, em relação aos credores que não acederem a participar nas negociações ou que não cheguem a acordo com o município (<https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/>). No que respeita à dívida de natureza financeira e em particular aos financiamentos de médio e longo prazos, podem os municípios, ao abrigo do Programa de Reestruturação da Dívida, negociar com as instituições financeiras novas condições de financiamento, nomeadamente ao nível da redução de taxas de juro e alargamento das maturidades, podendo o FAM prestar garantias, quando estas se tornem necessárias para a obtenção de acordos mais favoráveis aos municípios (art.º 36.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).

Para além da implementação de medidas de reequilíbrio orçamental e do plano de reestruturação da dívida, o mecanismo de ajustamento financeiro municipal contempla ainda, a possibilidade de concessão de assistência financeira²², através da concessão de empréstimos ou da prestação de garantias autónomas, aos municípios em que se verifique não serem suficientes estes dois processos (art.º 4.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).

Os empréstimos de assistência financeira contratualizados, são disponibilizados pelo FAM em função do cumprimento das medidas previstas nos contratos de ajustamento municipal através de desembolsos trimestrais, ocorrendo o primeiro 15 dias após o visto prévio do Tribunal de Contas e os seguintes, na sequência da aprovação dos relatórios de monitorização elaborados pelo FAM.

As garantias autónomas podem ser prestadas para suportar processos de reestruturação de dívida com os credores.

Nos termos do número 1 do art.º 43.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, a assistência financeira prestada pelo FAM tem natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira e apenas tem lugar quando aquelas existam e sejam insuficientes

²¹ Importa destacar que a Comissão Permanente do Tribunal de Contas, no parecer emitido à Proposta de Lei n.º 232/XII, expressou o seu desacordo com o tratamento diferenciado entre credores. Segundo a Comissão deveria utilizar-se como critério aferidor o tratamento consagrado no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.

²² Relativamente aos PAM que se encontram em execução, foi prestada assistência financeira no montante de aproximadamente 295 milhões de euros, correspondendo 268,2 milhões a empréstimos e 26,6 milhões a garantias autónomas (<https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/>).

para a recuperação financeira do município. Isto é, a assistência financeira destina-se a permitir a recuperação financeira dos municípios, cobrindo as necessidades de financiamento correspondentes ao volume de dívida apurado após a negociação efetuada com os credores e tendo em consideração as medidas de reequilíbrio orçamental previstas. Os empréstimos de assistência financeira a conceder pelo FAM, deverão ter em conta o prazo²³ necessário para o município diminuir a sua dívida total para o rácio de 1,5 vezes a média das receitas correntes líquidas cobradas nos últimos três anos. A assistência financeira pode ser recusada pelo FAM, mediante decisão fundamentada da direção executiva, nos termos constantes do artigo 28.º, quando as medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira propostas sejam insuficientes ou quando o município não reúna condições para o cumprimento do serviço da dívida (cf. n.º 2 do art.º 43.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).

O recurso ao FAM por parte dos municípios não releva para efeitos do cálculo do limite da dívida total municipal previsto no número 1 do art.º 52.º do RFALEI, nos termos do preceituado nas Leis do Orçamento do Estado de 2015, 2016 e 2017 (n.º 4 do art.º 93.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

Para os municípios cuja dívida total se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, mas ainda não estejam abrangidos pelo mecanismo de recuperação financeira municipal, são notificado pelo FAM para, em três dias, informarem se optam pelo recurso ao saneamento financeiro ou pelo acesso ao FAM, tendo, dependendo da situação, 90 dias para comprovar a obtenção de empréstimo para sanear ou apresentar o PAM (cf. art.º 25 da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).

Nos termos dos art.º 7.º a 15.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, o FAM é composto pela Comissão de Acompanhamento (órgão deliberativo e estratégico de representação dos financiadores, que representa tanto o Estado como os municípios), pela Direção Executiva (órgão de gestão, representativo do Estado e dos municípios) e pelo Fiscal Único (órgão de fiscalização).

Conforme o disposto no número 1 do art.º 19.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, a realização do capital do social do FAM, por parte de cada município e do Estado, é efetuada no decurso de sete anos, em dois semestres, a realizar nos meses de junho e dezembro, com início em 2015, sendo as unidades de participação de cada município remuneradas, também semestralmente, mediante valorização obtida pelo fundo, através de aplicações financeiras e dos juros dos empréstimos de assistência financeira concedidos (n.ºs 5 e 6 do art.º 18.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto). O resgate das unidades de participação de cada município é efetuado na proporção do capital social realizado por cada um dos participantes (n.º 2 do art.º 22.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).

²³ O prazo indicado por ser superior ao do cumprimento do rácio legal, mediante autorização da direção executiva do FAM.

Com a entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro), foi alterado o artigo 19.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, através da qual a subscrição do capital social do FAM foi alterada por redução dos montantes anuais a realizar pelo Estado e pelos municípios, para um montante total de 417.857.175 milhões de euros (art.º 303.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro)²⁴.

Pereira, Dias e Almeida (2016, p.167) referem que o FAM é um mecanismo inovador, apresentando vantagens relevantes para o funcionamento integrado do subsetor da Administração Local. Entre outras, destacam-se como vantagens do FAM as seguintes:

- i) O efeito sistémico de rede de segurança de crédito tende a melhorar a qualidade e preço do crédito municipal, potenciando a capacidade de financiamento dos municípios;*
- ii) Devolve a autonomia aos municípios em rutura financeira, cuja dificuldade em firmar compromissos restringe a autonomia de decisão;*
- iii) No futuro a assistência financeira não fica dependente de casuísmo ou decisão do poder central;*
- iv) A contribuição de capital é um ativo patrimonial de cada município;*
- v) A taxa de esforço inerente à participação no capital social é moderada face à receita efetiva dos municípios, o que permite preservar a liberdade de decisão e a autonomia financeira;*
- vi) O cronograma estável e alargado de realização do capital assegura a previsibilidade da despesas e a estabilidade orçamental; e,*
- vii) A autonomia dos municípios apoiados é preservada, uma vez que as medidas, apesar de exigentes, são tomadas pelos órgãos autárquicos que por elas se responsabilizam, em qualquer intervenção direta na gestão por parte de qualquer entidade externa.*

Cabe à Direção Executiva monitorizar o cumprimento dos programas de ajustamento financeiro pelo município (n.º 1, do artigo 49.º da Lei 53/2014, de 25 de agosto). Em caso de atraso no pagamento por parte do município de qualquer montante devido, o FAM aplica juros de mora à taxa legal em vigor, desde a data do incumprimento até à data do efetivo pagamento.

O FAM comunica à DGAL quais os municípios que se encontram em situação de incumprimento do PAM para efeitos de efetivação da retenção por incumprimento dos deveres de informação, bem como para libertação da mesma, no caso de prestação da informação solicitada.

²⁴ A subscrição de capital do FAM por cada uma das entidades participantes FAM pode ser consultada em <https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/>.

2.3. Revisão Estudos Empíricos sobre os Determinantes do Desequilíbrio Financeiro Municipal

Em termos teóricos, nos últimos anos, acentua-se a importância atribuída ao tópico 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 determinantes do aumento da dívida dos municípios, ao criarem condições para o desenvolvimento de políticas de investimento, acima das capacidades financeiras dos municípios, com o propósito de ficar com as populações, designadamente em territórios de baixa densidade demográfica e para adoção de estratégias de gestão, que levem à sobreorçamentação, e, conseqüentemente, ao 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 maneira diferente as necessidades regionais de prestação de serviços, tais como serviços de água, recolha de lixo, energia, alimentos, saúde ou educação (Choi, Bae, Kwon, & Feiok, 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, & Feiok, 2010; Guillamón; Benito, & Bastida, 2011; 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, & Feiok, 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 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. Que encontraram uma relação negativa entre a variável “maioria governativa” e a dívida total municipal.

No que concerne a 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 decorrente 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 o desequilíbrio financeiro municipal, bem como dificulta 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. Objetivo e Questão de Investigação

Para a orientação objetiva do método de todo o processo de investigação é necessário, inicialmente, que haja uma clara definição do problema de investigação (Mark, 1996; Malhotra, 2002).

No seguimento do parágrafo anterior, sabe-se que para a elaboração de qualquer estudo, o ponto de partida inicial passa pela definição do problema do estudo, tendo em consideração a finalidade da investigação, assim como os dados relevantes que se pretende recolher, por forma a contribuir para a tomada de decisão dos responsáveis dos municípios portugueses.

Assim, como mencionam Mark (1996) e Malhotra (2002), o enunciado do problema geral tem de passar por uma aprimorada definição do problema da investigação, de modo a identificar quais os elementos significativos e específicos para o desenvolvimento de uma objetiva e detalhada investigação.

Para efeitos da presente investigação, tendo por base a revisão de literatura teórico e empírica realizada, e de modo a complementar os resultados obtidos nos estudos anteriores, designadamente os realizados para a realidade portuguesa, esta investigação tem como objetivo identificar os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, para os anos 2014 a 2016.

Deste modo, pretende-se, nesta investigação, dar resposta à seguinte questão de investigação:

Quais são os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal?

A resposta à questão formulada permitirá entender melhor o problema, e poderá contribuir para que os responsáveis municipais possam tomar decisões, proativamente, por forma a evitarem desequilíbrios financeiros nos seus municípios.

3.2. Metodologia

O objetivo do estudo surge em consonância com o corolário epistemológico em que a população em questão pode ser estudada através de categorias objetivas, e verificado por métodos científicos empíricos (Vieira, 2009).

Para Bryman (1984), a discussão que se coloca, no que concerne aos métodos de investigação, não é saber qual a melhor, mas sim a de entender e compreender qual a mais apropriada à orientação epistemológica assumida.

Diversificadas são as alusões por parte de vários autores sobre a epistemologia. No entanto, de um modo comum, reconhecem-se três formas de interpretação de resultados, categorizadas em “positivista”, “interpretativa” e “crítica” (Hopper & Powell, 1985; Chua, 1986; Guba & Lincoln, 1994; Blaikie, 2000; Davila & Oyon, 2008; Vieira, 2009; Lukka, 2010).

Guba e Lincoln (1994) definem que o positivismo fundamenta o conhecimento exclusivamente nos acontecimentos observáveis e recusa toda e qualquer possível especulação acerca das origens.

Para o desenvolvimento de uma investigação podem ser classificados dois métodos: o método quantitativo e o método qualitativo. Deste mesmo modo, esta investigação segue uma abordagem positivista, inserida no método quantitativo. Este método de estudo assenta principalmente em generalizações e conceptualizações, fazendo uso de técnicas estatísticas, matemáticas e econométricas (Jick, 1979; Piore, 1979; Bryman, 1984; Scapens, 2004; Creswell, 2009; Vieira, 2009; Lukka, 2010).

Segundo Coutinho (2011), o paradigma positivista com abordagem quantitativa, consubstancia a confirmação empírica das hipóteses desenvolvidas com base nas teorias. Refere ainda que são analisadas as possíveis conexões entre as diversas variáveis, recorrendo à medição destas, por via de instrumentos específicos, possibilitando a observação e análise de resultados com base em procedimentos estatísticos.

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.

De forma a atingir os objetivos propostos para esta dissertação, foi elaborada uma pesquisa de literatura bibliográfica, com o intuito de obter o máximo de conhecimento e recolha de informação sobre o desempenho financeiro dos municípios portugueses, mais propriamente sobre o eventual desequilíbrio financeiro municipal.

O público-alvo desta investigação é constituído pelos municípios de Portugal Continental e Arquipélagos da Madeira e Açores, num total de 308 municípios (278 de Portugal Continental, 19 da Região Autónoma dos Açores e 11 da Região Autónoma da Madeira).

3.3. 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.

As hipóteses de investigação e as variáveis constantes deste estudo têm por base a revisão de literatura apresentada no ponto 2.3.

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, caraterizadoras dos municípios em termos económicos, sociais e demográficos, é pretendido, do mesmo que em 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 afetam, 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.

3.3.1. 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).

População²⁵ 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), 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).

²⁵ Por população entende-se “um conjunto de pessoas que, independentemente de estarem presentes ou ausentes num determinado alojamento no momento de observação, viveram no seu local de residência habitual por um período contínuo de, pelo menos, 12 meses anteriores ao momento de observação, ou que chegaram ao seu local de residência habitual durante o período correspondente aos 12 meses anteriores ao momento de observação, com a intenção de aí permanecer por um período mínimo de um ano” (www.pordata.pt).

Para uma melhor definição da dimensão dos municípios, em função do número de habitantes, utiliza-se o critério de classificação de Carvalho, Fernandes, Camões (2018). Deste modo, os municípios são classificados de pequena, média e grande dimensão, considerando o seguinte:

- Pequenos – com população menor ou igual a 20 000 habitantes;
- Médios – com população maior que 20 000 habitantes e menor ou igual a 100 000 habitantes; e,
- Grandes – com população maior que 100 000 habitantes.

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 dos 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:

H12: 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:

H13: 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:

H14: 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 de Portugal Contemporâneo, 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:

H15: 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:

H16: 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 de Portugal Contemporâneo, PORDATA.

3.3.2. 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:

H17: O desequilíbrio financeiro municipal é influenciado pela forma de governação.

Para aferir da existência da 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:

H1₈: 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 dentro da classificação apresentada. A opção por este procedimento é justificada pelo facto de, no cômputo geral, os Presidentes de Câmara independentes serem dissidentes dos partidos políticos.

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:

H1₉: 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.

3.3.3. Hipóteses financeiras/orçamentais

a) Independência Financeira (IND_FIN)

A capacidade de arrecadação de receitas próprias²⁶ 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 de 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 e Sáez (2004), Pascual, Cantero 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*.

²⁶ Segundo a CRP, no número 3, do art.º 238, receitas próprias “incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”.

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 e 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) conseguem 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:

H12: 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, Cantero e Garcia-Valiñas (2004) confirmaram 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:

H13: 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 Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (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:

H14: As despesas com pessoal influenciam o desequilíbrio financeiro municipal.

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

A tabela seguinte apresenta, de forma resumida e agrupada por grupo de variáveis (variáveis socioeconómicas, políticas e financeiras/orçamentais), as hipóteses anteriormente formuladas, bem como, as variáveis, a fonte de informação e do sinal esperado.

Tabela 1: Resumo das variáveis e hipóteses de investigação.

Grupo de Variáveis	Hipóteses de investigação	Descrição	Abreviatura	Fonte	Sinal esperado
Sociodemográficas	HI ₁	Dimensão Populacional	DIM	PORDATA	+/-
	HI ₂	Densidade Populacional	DENS_POP	PORDATA	+/-
	HI ₃	População com menos de 15 anos	POP_15	PORDATA	+
	HI ₄	População com mais de 65 anos	POP_65	PORDATA	+
	HI ₅	Localização	LOC	Programa Nacional para a Coesão Territorial	+
	HI ₆	Índice de Poder de Compra	IPC	PORDATA	-
Políticas	HI ₇	Forma de Governação	FOR_GOV	CNE	+/-
	HI ₈	Ideologia Política	IDEOL	CNE	-
	HI ₉	Alternância Política	ALT_POL	CNE	+/-
Financeiras/Orçamentais	HI ₁₀	Independência Financeira	IND_FIN	Portal Autárquico	-
	HI ₁₁	Receita de Capital	REC_CAP_PC	Portal Autárquico	-
	HI ₁₂	Transferências da Administração Central	TRANSF_AC_P C	Portal Autárquico	+/-
	HI ₁₃	Despesas com Investimento	INV_PC	Portal Autárquico	+
	HI ₁₄	Despesas com Pessoal	DES_PESS_PC	Portal Autárquico	+

3.3.4. Variável dependente

Em consonância com o objetivo desta dissertação, definiu-se o desequilíbrio financeiro municipal como variável dependente. Segundo o número 1 do art.º 52.º da 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.

Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro poderão recorrer a mecanismos de recuperação financeira (art.º 57.º da 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 mecanismos 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.

Definida a variável dependente, apresentar-se-ão de seguida as hipóteses de investigação, bem como as respetivas variáveis independentes. As variáveis independentes potenciadoras de desequilíbrio financeiro municipal, serão algumas das que poderão consubstanciar os determinantes sociodemográficas, políticas e financeiros/orçamentais do desequilíbrio financeiro municipal.

3.4. Tratamento Estatístico dos Dados e Modelos

Serão estudados os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal. Para o efeito 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.

Marôco (2018) refere que a função logística para uma única variável independente X pode ser representada pela seguinte fórmula:

$$\hat{\pi}_j = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_j}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 X_j}}$$

Nesta investigação pretende-se identificar os vários determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, o que consubstancia a existência de várias variáveis independentes (X_1, \dots, X_m). Para estas circunstâncias, Marôco (2018) apresenta o seguinte modelo:

$$\hat{\pi}_j = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_{1j} + \dots + \beta_p X_{pj}}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 X_{1j} + \dots + \beta_p X_{pj}}}$$

Segundo o mesmo autor, o modelo em forma matricial será:

$$\hat{\pi} = \frac{e^{X\beta}}{1 + e^{X\beta}}$$

Em que,

- $\hat{\pi}$ representa o vetor das probabilidades estimadas;
- X a matriz das variáveis independentes;
- β o vetor dos coeficientes de regressão logística.

Para linearizar a função com a transformação *Logit* (π), Marôco (2018) sugere:

$$\text{Logit}(\hat{\pi}) = \text{Ln} \left(\frac{\hat{\pi}}{1 - \hat{\pi}} \right)$$

O rácio $\hat{\pi}/(1 - \hat{\pi})$ é designado de Rácio de Verosimilhança, *Chances* ou *Odds*. Considera-se que é um conceito chave na regressão logística, dado traduzir a razão entre a probabilidade do sucesso ($\hat{\pi}$) face à probabilidade do insucesso ($1 - \hat{\pi}$) (Marôco, 2018).

Após a estimação do modelo, deverá realizar-se a validação da significância e qualidade do modelo ajustado, tendo por base os resultados (Marôco, 2018):

- a) Do Rácio de Verosimilhanças que permite concluir se o modelo é estatisticamente significativo, confirmando se existe pelo menos uma variável independente com poder preditivo sobre a variável dependente;
- b) Do teste de ajustamento do modelo aos dados, através da técnica de *Hosmer e Lemeshow*, que utiliza o teste do Qui-quadrado;
- c) Do *Pseudo-R²* que permite avaliar a dimensão do efeito do modelo. Representa a proporção da redução do logaritmo de máxima verosimilhança relativamente ao modelo completo. Varia entre 0 e 1, sendo que um valor de *Pseudo-R²* próximo de 1 é sugestivo de má especificação do modelo. No outro extremo, um valor nulo de *Pseudo-R²* traduz o modelo nulo, isto é, modelo cujos coeficientes das variáveis independentes são nulas.
- d) Dos casos corretamente previstos que permite avaliar a qualidade da classificação do modelo, comparando a percentagem global de classificações corretas obtidas com o modelo estimado com a percentagem de classificações corretas obtidas por acaso. Se a percentagem de casos corretamente classificados for superior em pelo menos 25% considera-se que o modelo tem boas propriedades classificativas;
- e) Do teste à significância dos coeficientes do modelo, considerando-se que o mesmo é significativo quando exista pelo menos uma variável independente linearmente relacionada com *Logit* (π_i).

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

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

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

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

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

3.5. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados

3.5.1. Análise descritiva

É apresentada, neste ponto, a análise estatística descritiva das diferentes variáveis, nomeadamente da variável dependente desequilíbrio financeiro, em consonância com as diferentes 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 (alerta precoce, saneamento financeiro facultativo, saneamento financeiro obrigatório ou recuperação financeira, recuperação financeira obrigatória). Estuda-se em função do ano, da dimensão, da localização, 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.

a) Dimensão Populacional

Considerando a dimensão dos municípios, em função do número de habitantes, determinou-se a classe dimensional dos municípios, tendo por base o critério de classificação, já descrito no ponto 3.3.1, e definido por Carvalho, Fernandes e Camões (2018).

Tabela 2: Distribuição dos municípios por dimensão populacional.

Dimensão Populacional	2014		2015		2016	
	N	%	N	%	N	%
Pequena	184	59,7	184	59,7	185	60,1
Média	100	32,5	100	32,5	99	32,1
Grande	24	7,8	24	7,8	24	7,8
Total	308	100	308	100	308	100

É possível observar na Tabela 2 que na grande maioria os municípios portugueses se destacam como sendo de pequena dimensão, seguido dos de medida dimensão. Os municípios de grande dimensão correspondem a somente a 7,8%. Realçamos o facto de um município ter, de 2015 para 2016, transitado de média para pequena dimensão.

b) Densidade Populacional

No que respeita à densidade populacional dos municípios, esta é definida em número médio de indivíduos por quilómetro quadrado, para o período de 2014-2016, seguindo a organização territorial de NUTs II²⁷, destacando-se para além destas as áreas metropolitanas do Porto segundo os dados presentes no INE e PORDATA (Tabela 3).

Tabela 3: Densidade populacional municipal por região.

Densidade Populacional	N	2014	2015	2016
		Média	Média	Média
Região Norte	69	170,6	169,7	168,9
Área Metropolitana do Porto	17	850,5	846,3	843,2
Região Centro	100	80,6	80,2	79,8
Área Metropolitana de Lisboa	18	931,4	932,2	934,3
Região do Alentejo	58	23,4	23,1	22,8
Região do Algarve	16	88,4	88,4	88,4
Região Autónoma dos Açores	19	106,3	106,0	105,7
Região Autónoma da Madeira	11	324,4	321,3	319,0
Portugal	308	112,8	112,3	112,0

Como se pode observar na Tabela 3, a densidade populacional para o período estudado, tem vindo, globalmente, a diminuir, passando de 112,8 em 2014 para 112,0 em 2016. Esta tendência também se observa nos restantes municípios localizados nas regiões continentais e autónomas, com exceção para a Área Metropolitana de Lisboa, na qual o número médio de indivíduos por metro quadrado tem aumentado ao longo do período. Em 2014 tinha uma densidade populacional de 931,4 e em 2016 de 934,3.

De realçar também que a densidade populacional das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto apresentam valores extremamente altos, quando comparados com os das restantes regiões e com a média nacional.

²⁷ NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos. NUTs II é constituído por sete unidades, das quais cinco no Continente e os territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

c) Localização

Relativamente à localização, neste caso litoral ou interior, observa-se, através da leitura da Tabela 4, que uma grande parte (63,3%) dos municípios se situam no interior. No litoral situam-se apenas 36,7%.

Tabela 4: Localização dos municípios.

Localização	N	%
Litoral	113	36,7
Interior	195	63,3
Total	308	100,00

d) Forma de governação

No que concerne à forma de governação, considera-se que será em maioria quando o órgão executivo do município é governado por um partido com maioria dos vereadores ou em coligação. De referir que as eleições autárquicas foram em 2013, pelo que a situação se manteve durante o período de análise, 2014-2016. Desta forma, temos:

Tabela 5: Forma de governação por dimensão do município.

Forma de governação	Minoria		Maioria		Total	
	N	%	N	%	N	%
Pequena	17	9,2	167	90,8	185	100,00
Média	20	20,0	80	80,0	99	100,00
Grande	5	20,8	19	79,2	24	100,00
Total	42	13,6	266	86,4	308	100,00

Em relação à forma de governação, constata-se que 86,4% dos municípios são governados em maioria, circunstância que poderá influenciar o desequilíbrio financeiro municipal. Se se considerar a dimensão observa-se que dos 185 pequenos, 90,8% são governados em maioria. Esta percentagem desce aproximadamente 10% quando analisados os municípios de média e grande dimensão, com 80,0% e 79,2%, respetivamente. Constata-se que nos municípios de média e grande dimensão existe uma maior dificuldade em obter maiorias na governação municipal. Como foi referido anteriormente, a forma de governação manteve-se estável durante o período de análise, uma vez que os mandatos são de quatro anos, as eleições decorreram em 2013, sendo que as novas eleições autárquicas se realizaram no ano de 2017.

e) Ideologia política

Quanto à ideologia política, definida como sendo de direita ou de esquerda, constata-se, tendo por base a leitura da Tabela seguinte, que dos 308 municípios, 191, o que representa a maior parte, são governados por partidos de esquerda (62,0%). Já 38,0%, representando 117 municípios, são governados por partidos de direita.

Tabela 6: Ideologia política por dimensão do município.

Ideologia Política	Esquerda		Direita		Total	
	N	%	N	%	N	%
Pequena	119	64,7	65	35,3	184	100,0
Média	55	55,0	45	45,0	100	100,0
Grande	17	70,8	7	29,2	24	100,0
Total	191	62,0	117	38,0	308	100,0

Realça-se que nos municípios de média dimensão os partidos de direita governam mais (45,0%), quando comparados com os de pequena (35,3%) e de grande (29,2%). No entanto, demonstra-se que, em todas as dimensões, são os partidos de esquerda que mais governam, sendo a diferença para os governados por partidos de direita mais significativa nos municípios de grande dimensão.

f) Alternância política

Relativamente à alternância política, esta é medida pela variável dicotómica referente ao ano de eleições autárquicas de 2013. Existe alternância quando o partido/coligação do executivo do município mudou nas eleições de 2013.

Observa-se, pela análise à Tabela 7, que se verificou uma mudança do Presidente da Câmara eleito nas autárquicas de 2013, relativamente aos Presidentes do mandato anterior, em 87 municípios, o que corresponde a uma percentagem de 28,2% do universo dos 308 municípios. Grande parte (221) dos municípios não sofreram alternância do Presidente de Câmara, o que correspondente a uma percentagem de 71,8%.

Tabela 7: Alternância política por dimensão do município.

Alternância Política	Manteve		Alternou		Total	
	N	%	N	%	N	%
Pequena	130	70,7	54	29,3	184	100,0
Média	76	76,0	24	24,0	100	100,0
Grande	15	62,5	9	37,5	24	100,0
Total	221	71,8	87	28,2	308	100,0

A maior percentagem de alternância política verificou-se nos municípios de grande dimensão (37,5%). Nos municípios de pequena dimensão a mesma compreende 29,3% e nos de média em 24,0%.

g) Independência financeira

Segundo Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge (2017), os municípios têm independência financeira (autonomia financeira) quando as receitas próprias²⁸ apresentem, pelo menos, 50% das receitas totais. Neste contexto, uma análise à Tabela 8, permite atentar que uma grande parte os municípios portugueses não têm independência financeira, 76,3% em 2014, 74,4% em 2015 e, 70,5% em 2016.

Tabela 8: Distribuição dos municípios por independência financeira.

Independência Financeira	2014		2015		2016	
	N	%	N	%	N	%
Com independência	73	23,7	79	25,6	91	29,5
Sem independência	235	76,3	229	74,4	217	70,5
Total	308	100	308	100	308	100

Da análise à tabela anterior, verifica-se um ligeiro aumento de municípios com autonomia financeira, considerando que em 2014 eram 73 (23,7%) e em 2016, 91 (29,5%).

h) Outras variáveis

Considerando as 924 observações, correspondentes ao período de análise (2014 a 2016), observa-se que o IPC dos municípios apresenta uma média de 80,38. O município com valor mais alto é o de Lisboa com 214,50. O que apresenta valor mais baixo (55,80) é o de Ponta do Sol.

No que concerne às receitas de capital *per capita* atesta-se que apresenta uma grande dispersão em relação à média, pois apresenta um desvio padrão de 261,57. O município de Alfândega da Fé apresenta o valor máximo (4.179,56), sendo o mínimo evidenciado por Oeiras.

²⁸ Receitas próprias do município, são as receitas totais deduzidas das transferências e dos passivos financeiros.

Tabela 9: Outras variáveis.

	N	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
IPC	924	80,38	18,32	55,80	214,50
Receita de Capital <i>per capita</i>	924	175,61	261,57	2,27	4.179,56
Transferências da Administração Central <i>per capita</i>	924	637,79	461,58	75,43	3.540,41
Despesas com Investimento <i>per capita</i>	924	146,48	164,65	3,24	1.784,88
Despesas com Pessoal <i>per capita</i>	924	322,49	183,05	96,47	1.169,79

As transferências da Administração Central *per capita* apresentam um valor médio de €637,79. De realçar que numa análise por dimensão se observa que os municípios de pequena dimensão são os que apresentam média de transferências da Administração Central *per capita* maior, com um valor médio de €881,09. Neste contexto, o município do Corvo, classificado como de pequena dimensão, é o que apresenta valor mais elevado (€3.540,41). Já os municípios de Murça (pequena dimensão) e Cascais (grande dimensão) são os que apresentam o valor de transferências da Administração Central *per capita* mais baixo (€75,43).

O município que mais investimentos *per capita* faz é o do Corvo, com €1.784,88. De realçar que também é o município que maior valor, *per capita*, recebe de transferências da Administração Central. Este facto parece evidenciar que os investimentos municipais poderão estar muito dependentes da Administração Central.

A estrutura de pessoal com maior peso *per capita*, traduzida pela despesa com pessoal, é a do município de Mourão, que apresenta um valor de €1.169,79. Já o município de com valor mais baixo é o de Leiria com uma despesa com pessoal *per capita* de €96,47. O valor médio é de €322,49.

i) Desequilíbrio financeiro municipal

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 10: 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 10 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.

No respeitante ao desequilíbrio financeiro municipal por dimensão (Tabela 11), parece existir alguma evidência não estatística, de que os municípios de grande dimensão têm menos propensão para essa circunstância.

Tabela 11: Desequilíbrio financeiro municipal por dimensão.

Dimensão	Ano	N	EQ_FIN	DESEQ_FIN	SAN_FIN	SAN_REC_FIN	REC_FIN
Pequeno	2014	184	146 79,3%	38 20,7%	22 12,0%	6 3,3%	10 5,4%
	2015	184	158 85,9%	26 14,1%	14 7,6%	4 2,2%	8 4,3%
	2016	185	166 89,7%	19,00 10,3%	9 4,9%	6 3,2%	4 2,2%
	Total	553	470 85,0%	83 15,0%	45 8,1%	16 2,9%	22 4,0%
Médio	2014	100	71 71,0%	29 29,0%	17 17,0%	6 6,0%	6 6,0%
	2015	100	83 83,0%	17 17,0%	9 9,0%	3 3,0%	5 5,0%
	2016	99	87 87,9%	12,00 12,1%	5 5,1%	4 4,0%	3 3,0%
	Total	299	241 80.6%	58 19.4%	31 10.4%	13 4.3%	14 4.7%
Grande	2014	24	22 91,7%	2 8,3%	2 8,3%	0 0,0%	0 0,0%
	2015	24	22 91,7%	2 8,3%	2 8,3%	0 0,0%	0 0,0%
	2016	24	22 91,7%	2 8,3%	2 8,3%	0 0,0%	0 0,0%
	Total	72	66 91.7%	6 8.3%	6 8.3%	0 0.0%	0 0.0%

A relação entre o desequilíbrio financeiro municipal (DESEQ_FIN) e a dimensão não parece ser linear, pois constata-se que, do total das observações dos municípios de pequena dimensão, apenas 15,0% se encontra nessa situação. Quando observados os municípios de média dimensão, os valores passam para 19,4%, diminuindo para 8,3% nos de grande dimensão.

Realça-se o facto de não existirem municípios de grande dimensão em situação de saneamento financeiro obrigatório ou recuperação financeira (SAN_REC_FIN), nem em recuperação financeira obrigatória (REC_FIN).

A análise por dimensão e ano, permite atestar que os municípios em desequilíbrio financeiro (DES_FIN) têm vindo a diminuir, tanto nos de pequena como nos de média dimensão. Nos municípios de grande dimensão, o valor manteve-se constante ao longo dos três anos em estudo, situando-se nos 8,3%.

A localização do município no litoral ou interior (Tabela 12) parece não influenciar o desequilíbrio financeiro (DESEQ_FIN), dado que estão nessa situação 14,2% e 16,9%, respectivamente.

Tabela 12: Desequilíbrio financeiro municipal por localização.

Localização	Ano	N	EQ_FIN	DESEQ_FIN	SAN_FIN	SAN_REC_FIN	REC_FIN
Litoral	2014	113	90 (79,6%)	23 (20,4%)	14 (12,4%)	3 (2,7%)	6 (5,3%)
	2015	113	99 (87,6%)	14 (12,4%)	8 (7,1%)	1 (0,9%)	5 (4,4%)
	2016	113	102 (90,3%)	11 (9,7%)	5 (4,4%)	2 (1,8%)	4 (3,5%)
	Total	339	291 (85,8%)	48 (14,2%)	27 (8,0%)	6 (1,8%)	15 (4,4%)
Interior	2014	195	149 (76,4%)	46 (23,6%)	27 (13,8%)	9 (4,6%)	10 (5,1%)
	2015	195	164 (84,1%)	31 (15,9%)	17 (8,7%)	6 (3,1%)	8 (4,1%)
	2016	195	173 (88,7%)	22 (11,3%)	11 (5,6%)	8 (4,1%)	3 (1,5%)
	Total	585	486 (83,1%)	99 (16,9%)	55 (9,4%)	23 (3,9%)	21 (3,6%)

Observa-se, para ambas as localizações, que as situações de desequilíbrio financeiro (DESEQ_FIN) têm vindo a diminuir no período de análise. Os municípios situados no litoral passaram de 20,4% para 9,7% e os do interior de 23,6% para 11,3%.

Os níveis de desequilíbrio apresentam valores relativamente semelhantes, independentemente da localização. Por exemplo, 4,4% dos municípios do litoral estão em recuperação financeira (REC_FIN), sendo que a percentagem para os do interior está relativamente próxima, isto é 3,6%. Também em relação ao saneamento financeiro (SAN_FIN) os valores são semelhantes, respetivamente 8,0% e 9,4%.

Evidencia-se também que para todos os níveis de desequilíbrio (SAN_FIN, SAN_REC_FIN e REC_FIN) se verificou uma diminuição de 2014 para 2016, quer nos municípios localizados no litoral como os do interior.

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%.

Tabela 13: 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 (86,6%)	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%)

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%.

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 infra).

Tabela 14: 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 15: 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%.

3.5.2. 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 no ponto 3.4., 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).

Tabela 16: Estimação do modelo – Desequilíbrio financeiro.

Variável	DESEQ_FIN SOCDEM (1)	DESEQ_FIN POL (2)	DESEQ_FIN FIN-ORÇ (3)	DESEQ_FIN SOCDEM_POL_FIN-ORÇ (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*** (3,95)		0,741*** (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

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).

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% [$\text{Exp}(-4.542)$] 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% [$(\text{Exp}(0,741) - 1) \times 100$] 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% [$(\text{Exp}(-1.147) - 1) \times 100$] 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% [$\text{Exp}(0,00456)$] 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 DESP_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 17: 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 Verosimilhança	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 Verosimilhança, 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.

A Tabela seguinte apresenta um resumo dos resultados da estimação dos diferentes modelos, evidenciando, desde logo, o sinal do coeficiente das variáveis que apresentaram valores estatisticamente significativos. Saliencia-se o facto de que o sinal obtido nas variáveis estatisticamente significativas do modelo principal (DESEQ_FIN) se mantém, quando validado nos modelos secundários (SAN_FIN, SAN_REC_FIN e REC_FIN).

Tabela 18: Resumo dos resultados da estimação dos modelos principal e secundários.

Variável	DESEQ_FIN (1)	SAN_FIN (2)	SAN_REC_FIN (3)	REC_FIN (4)
DIM				
DENS_POP				
POP_15			(-)*	
POP_65	(-)*	(-)**		
LOC				
IPC				
FOR_GOV				
IDEOL		(+)*		
ALT_POL	(+)**	(+)*	(+)**	
IND_FIN	(-)**	(-)*	(-)*	
REC_CAP_PC	(+)**		(+)**	(+)**
TANSF_AC_PC	(-)**			
INV_PC	(-)*			
DES_PESS_PC	(+)*			

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

3.5.3. Discussão dos resultados

Tendo por base a significância estatística significativa obtida na estimação dos vários modelos, conforme se pode observar na Tabela 19, 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.

Tabela 19: Resultados e estimação das hipóteses de investigação.

Hipótese	Variável	Relação Esperada	Resultado Obtido	Hipóteses Validadas
HI ₁	DIM	(+/-)		
HI ₂	DENS_POP	(+/-)		
HI ₃	POP_15	(+)	(-)	
HI ₄	POP_65	(+)	(-)	
HI ₅	LOC	(+)		
HI ₆	IPC	(-)		
HI ₇	FOR_GOV	(+/-)		
HI ₈	IDEOL	(-)	(+)	
HI ₉	ALT_POL	(+/-)	(+)	✓
HI ₁₀	IND_FIN	(-)	(-)	✓
HI ₁₁	REC_CAP_PC	(-)	(+)	
HI ₁₂	TANSF_AC_PC	(+/-)	(-)	✓
HI ₁₃	INV_PC	(+)	(-)	
HI ₁₄	DES_PESS_PC	(+)	(+)	✓

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. Esta evidência poderá ser explicada pelo seguinte: o apoio a idosos é, maioritariamente, assegurado por instituições de solidariedade social, pelo que os municípios não despendem valores avultados para colmatar necessidades desta faixa da população; as competências acometidas aos municípios em relação

à educação dos jovens originam despesas, que, no entanto, são financiadas pela Administração Central.

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. Este facto poderá ser originado pelo facto do presidente que sente que poderá perder as eleições para outro partido, realizar despesas sem muita preocupação, o que pode originar necessidades de recurso ao endividamento, logo uma possível 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.

Quanto às hipóteses financeira/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 se 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 **HI₁₁** e **HI₁₃**, dado que evidenciaram significância estatística com sinal contrário os 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 **HI₁₃**, se constata que os municípios com maior investimento são os que menos propensão têm 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. Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação

Finda a investigação e todas as instâncias que esta exigiu, torna-se evidente a dimensão e complexidade do tema abordado. 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 formulada: “*quais são os determinantes do desequilíbrio financeiro municipal?*”.

Por tal, nesta dissertação foi desenvolvida uma análise aos determinantes do desequilíbrio financeiro municipal, nos anos de 2014, 2015 e 2016, para o universo da totalidade (308) dos municípios de Portugal. Recorreu-se ao modelo econométrico de regressão logística, para testar as hipóteses de investigação desenvolvidas com fundamentação em estudos empíricos, através da recolha de dados de diferentes fontes.

Os resultados obtidos mostraram, em termos gerais, que nove das catorze hipóteses formuladas apresentam significância estatística, apontando como determinantes explicativos do desequilíbrio financeiro municipal: a população com menos de 15 anos, a população com mais de 65 anos, a ideologia política, a alternância política, a independência financeira, as receitas de capital *per capita*, as transferências *per capita* da Administração Central, as despesas de investimento *per capita*, e as despesas com pessoal *per capita*.

Em particular, os resultados obtidos permitem assinalar que municípios com maior número de população com menos de 15 anos e mais de 65 anos, com independência financeira, com maiores transferências *per capita* da Administração Central e, com maior número de despesas de investimento *per capita*, menor probabilidade têm de entrar em desequilíbrio financeiro. Contrariamente, quando os municípios são governados por partidos de direita, tenham alternado o órgão executivo, apresentem despesas com pessoal *per capita* elevadas e, possuam um maior número de receitas de capital *per capita*, maior probabilidade parecem ter de entrarem em situação de desequilíbrio financeiro.

Atentos aos resultados obtidos, considera-se que os mesmos 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.

Qualquer investigação empírica prende-se com limitações que são refletidas nos resultados alcançados. Nesta dissertação foram sentidas algumas limitações, sendo que a primeira incidiu sobre a revisão da literatura, que muito embora se tenha procurado desenvolver para que fosse o mais completa possível, se tenha constatado reduzida literatura teórica-empírica.

Face ao exposto, e por poder estar ligado à limitação que se reconhece encontrar neste percurso de construção da investigação, julga-se que poderiam existir mais variáveis independentes para a realização deste estudo, para além das estudadas. Admite-se, também que se poderia ter considerado uma margem de análise temporal maior.

Aponta-se como sugestão para investigações futuras, a exploração de novas variáveis, acrescidas às analisadas, ampliando, deste modo, o estudo realizado ou, dando primazia a eventuais novas estratégias que possam ser seguidas, de forma a possibilitar um enriquecimento do presente estudo para uma discussão mais abrangente.

Lista de Referências

- 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.
- Almeida, L., & Freire, T. (2000). *Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação* (2ª ed.). Braga: Psiquilíbrios.
- 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.
- Baleiras, R., & Gabriel, F. (1998). *Finanças públicas subnacionais na União Europeia*. Working Paper N.º 312, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, Lisboa.
- 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.
- Blaikie, N. (2000). *Design social research*. Malden: Blackweel Publishing Press.
- 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.
- Bravo, A., & Sá, J. (2000). *Autarquias locais, descentralização e melhor gestão*. Lisboa: Verbo.
- 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.
- Camões, P. (2005). Análise da evolução das finanças locais portuguesas. In Tavares, A. *Estudo e ensino da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Escolar Editora.

- Carvalho, J., & Teixeira, A. (2007). O Recurso ao crédito por parte das autarquias locais. In Oliveira A. (Eds.), *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa* (pp. 116-123). Coimbra: Coimbra Editora.
- 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.
- Chua, W. (1986). *Radical developments in accounting thought*. *The Accounting Review*, 61(1), 601-632.
- 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.doctreballico.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.
- Costa, J. (2008). Local Governments in Portugal. *Urban Public Economics Review*, 9, 55-74.
- Coutinho, C. (2011). *Metodologias de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e Prática*. Lisboa: Almedina.
- 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.
- Davila, T., & Oyon, D. (2008). Cross-paradigm collaboration and the advancement of management accounting knowledge. *Critical Perspectives on Accounting*, 19(6), 887-893.
- Delgado, J., & Gutiérrez (1999). *Metodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (3^a ed.). Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018 (2014). Lisboa: Ministério das Finanças.
- 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. P., 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.
- Franco, A. (1991). *Finanças públicas e direito financeiro*. Vol. I (4ª ed.). Coimbra: Almedina.
- 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.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In Denzin, N., & Lincoln, Y. (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- 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.
- Hopper, T., & Powell, A. (1985). Making sense of research into organizational and social aspects of management accounting: a review of its underlying assumptions. *Journal of Management Studies*, 22(5), 429-465.
- Jick, T. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods. *Triangulation in action. Administrative Science Quarterly*, 24(4), 602-611.
- Kloha, P., Weissert, C., & Kleine, R. (2005). Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. *Public Administration Review*, 65(3), 313-323.
- 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 publica, 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.
- Lobo, F., & Ramos, P. (2010). Os factores determinantes da probabilidade de ruptura financeira dos municípios portugueses. 16º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional. Funchal.
- Lobo, F., & Ramos, P. (2009). *Análise do regime jurídico do endividamento dos municípios em Portugal – A Nova Lei das Finanças Locais*. 15º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional.
- Lobo, F., Ramos, P., & Lourenço, O. (2011). Causes of financial distress of Portuguese municipalities: empirical evidence. *International Journal of Monetary Economics and Finance*, 4(4), 390-409.
- Lukka, K. (2010). The roles and effects of paradigms in accounting research. *Management Accounting Research*, 21(2), 110-115.
- 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.
- Malhotra, N. (2002). *Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada*. Tradução de Nilvado Montingelli Jr. & Farias, A. (3ª ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Mark, R. (1996). *Research made simple. A Handbook for social workers*. U.K.: Sage Publications.
- Marôco, J. (2010). *Análise estatística com o PASW Statistics*. Pêro Pinheiro: ReportNumber.
- 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, A. (2012). *A correção de assimetrias regionais: o papel do fundo de coesão municipal* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Martins, P., & Correia, L. (2013). Determinantes dos desvios orçamentais nos municípios portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 1(39), 41-64.
- Melo, A. (2013). *Os factores determinantes do endividamento dos municípios portugueses* (Dissertação de Mestrado). Instituto Politécnico de Setúbal, Escola Superior de Ciências Empresariais, Setúbal.
- Mier, M. (2011). Endeudamiento y ciclo político-presupuestario: aplicación a los municipios asturianos. *Presupuesto y Gasto Público*, 65, 75-95.
- Ministério das Finanças (2012). *Estratégia para a redução dos Pagamentos em Atraso há mais de 90 dias*. Acedido em <http://www.portugal.gov.pt/>
- Nabais, J. (2007). *A autonomia financeira das autarquias locais*. Coimbra: Almedina.

- 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*. 20 Edição 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.
- Rocha, J., Gomes, N., & Silva, H. (2012). *Lei dos compromissos e pagamentos em atraso*. Coimbra: Coimbra Editora.
- 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.
- Scapens, R. (2004). Doing Sstudy research. In: Humphrey, C., & Lee, B. (eds.), *The Real Life Guide to Accounting Research*. Kidlington, Oxford: Elsevier.
- Silva, S. (2014). *Accountability: Impacto da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Aveiro – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro.
- 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 127/2012, de 21 de junho. Contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, Diário da República, 1ª série, 119, 3074-3079.

Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril. Estabelece o regime das parcerias entre o Estado e as autarquias locais para a exploração e gestão de sistemas municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, Diário da República, 1ª série, 70, 2188-2190.

Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto. Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que estabelece o Regime do Sector Empresarial do Estado e das Empresas Públicas, Diário da República, 1ª série, 162, 5630-5642.

Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro. Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado e das Empresas Públicas, Diário da República, 1ª série, 295, 9012-9019.

Decreto-Lei n.º 58/90, de 23 de outubro. Estabelece as regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, Diário da República, 1ª série, 38, 602-607.

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 51/2018, de 18 de agosto. Altera o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), Diário da República, 1ª série, 157, 4109-4147.

Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. Lei do Orçamento do Estado para 2018 (LOE), Diário da República, 1ª série, 249, 6768-7010.

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Lei de Enquadramento Orçamental, Diário da República, 1ª série, 178, 7566-7584.

Lei n.º 69/2015, de 16 de julho. Segunda alteração aos regimes das Leis n.º 50/2012, de 31 de agosto, n.º 73/2013, de 3 de setembro, e n.º 75/2013, de 12 de setembro, e a primeira alteração aos regimes da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, e ao Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, Diário da República, 1ª série, 137, 4859-4863.

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto. Regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, Diário da República, 1ª série, 162, 4440-4451.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Regime Jurídico das Autarquias Locais, Diário da República, 1ª série, 176, 5688-5724.

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 43/2012, de 23 de setembro. Aprova a orgânica da Agência para a Modernização Administrativa, I. P., Diário da República, 1ª série, 39, 874-877.

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, Diário da República, 1ª série, 169, 4933-4944.

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 55-A/2010, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2011, Diário da República, 1ª série, 253, 6122-(2) a 6122-(322).

Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2009, Diário da República, 1ª série, 252, 9300-(2) a 9300-(389).

Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro. Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), Diário da República, 1ª série, 179, 5232-(2) a 5232-(16).

Proposta de Lei n.º 232/XII, de 2 de julho - Proposta de Lei que cria o Fundo de Apoio Municipal (FAM), Presidência do Conselho de Ministros. Recuperado de <http://app.parlamento.pt/>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de março. Primeira alteração à Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, que aprovou o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado, reforçando a garantia de pagamento aos credores, Diário da República, 1ª série, 62, 1912-1912.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de novembro. Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado, Diário da República, 1ª série, 231, 8554-(2) a 8554-(4).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro. Programa de Redução de Prazos de Pagamentos a Fornecedores de Bens e Serviços pelo Estado, denominado Programa Pagar a Tempo e Horas, Diário da República, 1ª série, 38, 1167-1172.

Resolução da Assembleia da República n.º 28/1990, de 13 de julho. Carta Europeia de Autonomia Local, Diário da República, 1ª série, 245, 4344-4351.

