

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CONTABILIDADE
CONTABILIDAD

DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DESARROLLO REGIONAL

EMPRENDEDORISMO
EMPRENDIMIENTO

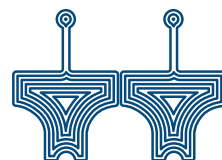
EMPRESA FAMILIAR
EMPRESA FAMILIAR

ESTRATÉGIA
DIRECCIÓN ESTRATÉGICA

ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIAL
ÉTICA Y RESPONSABILIDAD SOCIAL

1

VOL.



XXX JORNADAS
Luso - Espanholas
de **GESTÃO CIENTÍFICA**

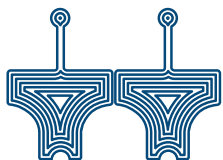
'cooperação transfronteiriça:
desenvolvimento e coesão territorial'

5 a 8 FEV 2020 . Bragança

30xxx

lusoesholas2020.ipb.pt

livro de atas
livro de atas
livro de atas
libro de actas
libro de actas
libro de actas

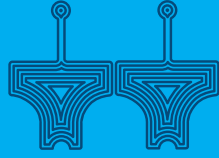


XXX JORNADAS
Luso - Espanholas
de **GESTÃO CIENTÍFICA**

'**cooperação transfronteiriça:**
desenvolvimento e coesão territorial'

5 a 8 FEV 2020 . Bragança

Bragança . 2020



**Título | Título**

XXX Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica.
Cooperação transfronteiriça: desenvolvimento e coesão territorial
Livro de Atas

XXX Jornadas Luso-Españolas de Gestión Científica.
Cooperación transfronteriza: desarrollo y cohesión territorial
Libro de Actas

Editores | Editores

Paula Odete Fernandes | UNIAG, Instituto Politécnico de Bragança
Alcina Maria Nunes | UNIAG, Instituto Politécnico de Bragança
Isabel Maria Lopes | UNIAG, Instituto Politécnico de Bragança
João Paulo Ribeiro Pereira | UNIAG, Instituto Politécnico de Bragança
João Paulo Ramos Teixeira | UNIAG, CeDRI, Instituto Politécnico de Bragança
Joaquim Agostinho Leite | Instituto Politécnico de Bragança
Jorge Manuel Afonso Alves | UNIAG, Instituto Politécnico de Bragança
Nuno Adriano Baptista Ribeiro | UNIAG, Instituto Politécnico de Bragança
Nuno Filipe Lopes Moutinho | Instituto Politécnico de Bragança
Mário Lino Barata Raposo | Universidade da Beira Interior
João José de Matos Ferreira | Universidade da Beira Interior
Helena Maria Batista Alves | Universidade da Beira Interior
Antonio Leal Millán | Universidad de Sevilla
Carmen Barroso Castro | Universidad de Sevilla
Antonio Navarro García | Universidad de Sevilla

Coordenação e Edição Gráfica | Coordinación y Edición Gráfica

Jacinta & Carlos Casimiro da Costa | Instituto Politécnico de Bragança

Publicação | Publisher

UNIAG | Instituto Politécnico de Bragança

Data de Edição | Fecha de Edición

dezembro | diciembre de 2020

Morada | Address

Campus de Santa Apolónia
5300-253 Bragança . Portugal
lusoespanholas2020.ipb.pt
jle2020@ipb.pt

VOLUME I

ISBN: 978-972-745-274-3 | **URL:** <http://hdl.handle.net/10198/21802>



Comissão Organizadora | Comisión Organizadora

Paula Odete Fernandes (Chair)
Alcina Maria Nunes
Isabel Maria Lopes
João Paulo Ribeiro Pereira
João Paulo Ramos Teixeira
Joaquim Agostinho Leite
Jorge Manuel Afonso Alves
Nuno Adriano Baptista Ribeiro
Nuno Filipe Lopes Moutinho

Secretariado | Secretaria

Fátima de Jesus Henriques Silva
Sofia Aspeçada

Design | Diseño

Carlos Sousa Casimiro da Costa
Jacinta Casimiro da Costa

Video, Motion Graphics & Comunicação | Video, Motion Graphics y Comunicación

Ferdinando José Silvestre da Silva
Nuno Nascimento
Sara Morgado

Financiado por UNIAG, unidade de I&D financiada pela FCT – Fundação para a ciência e a Tecnologia, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, no âmbito do Projeto n.º UIDP/04752/2020.



patrocinadores



apoios



AS DESPESAS POR FUNÇÕES DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES: ESTUDO DOS SEUS DETERMINANTES

Nuno Adriano Baptista Ribeiro, nunoa@ipb.pt, UNIAG, Instituto Politécnico de Bragança
Carlos Jorge Martins Pires, carlos.pires@ipb.pt, Instituto Politécnico de Bragança
Sónia Paula da Silva Nogueira, sonia@ipb.pt, Instituto Politécnico de Bragança,
Centro de Investigação em Ciência Política

RESUMO: As Administrações Públicas têm, cada vez mais, uma grande pressão dos cidadãos, no sentido de satisfazerem as suas necessidades de forma eficiente. No entanto, não acolhem com sensatez o aumento da carga fiscal, que permita arrecadar receita para financiar as despesas públicas. Acresce que a realização de despesas públicas deverá obedecer aos requisitos da conformidade legal, regularidade financeira, economia, eficiência e eficácia. É notória a necessidade dos políticos/gestores públicos deterem mecanismos de controlo e fiscalização da despesa pública, por forma a evitarem o aumento da carga fiscal ou o endividamento. Neste contexto, o presente estudo teve como objetivo identificar os determinantes das despesas públicas por funções dos municípios portugueses, com o intuito de ajudar políticos/gestores públicos no controlo da mesma. Os resultados obtidos permitiram concluir que a taxa de analfabetismo, a localização, a dimensão, o índice de poder de compra e o desemprego são determinantes de alguns tipos de despesas por funções dos municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Administrações Públicas, Despesa pública, Despesa por funções, Município.

ABSTRACT: Public administrations are increasingly under pressure from citizens to meet their needs efficiently. However, they do not sensibly welcome the increased tax burden to collect revenue to finance public spending. In addition, public expenditure must comply with the requirements of legal compliance, financial regularity, economy, efficiency and effectiveness. There is a clear need for politicians/public managers to have mechanisms to control and oversee public expenditure in order to avoid increasing the tax burden or indebtedness. In this context, the present study aims to identify the determinants of public expenditure by functions of the Portuguese municipalities, in order to help politicians/public managers in their control. The results of the study allow us to conclude that the illiteracy rate, location, size, purchasing power index and unemployment are determinants of some types of expenditure by municipal functions.

KEYWORDS: Public Administrations, Public expenditure, Functional expenditure, Municipality.

1. INTRODUÇÃO

O Estado, no âmbito do cumprimento das suas funções e atribuições, incorre em despesas públicas, conforme a lei, estando estas consubstanciadas e autorizadas, anualmente, no Orçamento do Estado. Para Sousa Franco (2015), a despesa pública consiste no “...*gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços suscetíveis de satisfazerem necessidades públicas.*”.

Nos dias de hoje o Estado assume funções de carácter mais clássico, relacionadas com a saúde, educação, justiça, assistência social, etc., mas também outras de âmbito mais económico, o que origina uma grande pressão sobre a despesa pública. Esta circunstância nem sempre é acompanhada com o aumento da receita pública, que permita financiar o aumento das despesas, o que origina incremento nos défices públicos e, consequentemente, do endividamento. Este facto, deve-se, muitas das vezes, à circunstância de o aumento das receitas públicas não ser inócuo no que concerne à percepção dos cidadãos/eleitores, o que leva os políticos/gestores a preferirem endividar-se a aumentar a carga fiscal sobre os mesmos.

Emerge, deste modo, a necessidade de, no âmbito de uma eficiente política orçamental, se garantir que as despesas públicas se realizam no cumprimento da conformidade legal, mas também de que se efetuam no cumprimento dos requisitos da economia, eficiência e eficácia.

Neste contexto, será fundamental que os políticos/gestores, bem como as entidades externas de controlo tenham um conhecimento aprofundado sobre os fatores que influenciam a realização das despesas públicas, por forma a conseguirem, proativamente, controlá-los e geri-los, o que contribuirá para uma melhor execução da despesa.

A Administração Local que no âmbito de uma, cada vez maior, descentralização tem mais competências que lhe são cometidas pela Administração Central, padece do mesmo problema, com a agravante de que não tem capacidade de criar impostos, isto é de aumentar a sua receita fiscal. Será então primordial que controle a sua despesa, sem, no entanto, colocar em causa a eficiente satisfação das necessidades coletivas dos municípios.

Pretende-se, neste estudo, identificar os fatores determinantes da execução das despesas, no caso específico por funções, nomeadamente funções gerais, sociais, económicas e outras, para o ano de 2016, tendo como objeto de estudo os municípios portugueses.

Para a consecução do objetivo, estrutura-se o presente trabalho em três pontos, para além desta introdução, No segundo, far-se-á o enquadramento teórico, iniciando-se com uma introdução às despesas públicas e sua classificação. Apresentar-se-á também uma revisão de literatura sobre os determinantes da despesa pública. No terceiro apresentar-se-á o estudo empírico, nomeadamente os objetivos, hipóteses de investigação e variáveis, a técnica de tratamento dos dados, bem como a apresentação e discussão dos resultados. Por último, apresentar-se-ão as principais conclusões.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. AS DESPESAS PÚBLICAS

Conforme o glossário de termos das finanças públicas do Conselho das Finanças Públicas (CFP) (2015), entende-se por despesa pública ou despesa total “...a utilização dos recursos pelas entidades públicas na aquisição de bens e serviços, com o objetivo de cumprir com as necessidades coletivas públicas, obtendo-se esta através da soma das despesas correntes com as despesas de capital”. A despesa de capital compreende as transferências de capital, sob a forma de subsídios ao investimento e outras transferências de capital, bem como as despesas de investimento. As despesas correntes refletem os gastos em bens e serviços consumidos, dentro do ano corrente, mais concretamente despesas com o pessoal, consumo intermédio, prestações sociais, subsídios, juros e outra despesa corrente (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro).

Neste seguimento, a despesa pública traduz-se na compreensão de todos os gastos que possuam expressão orçamental. Assim engloba-se toda e qualquer transação relativamente a ativos e passivos financeiros (despesa não efetiva), bem como todas as outras transações relativas à aquisição de bens e serviços, juros, subsídios, prestações sociais, remunerações, investimentos (despesa efetiva) (Luís, 2002).

De acordo com Martins (2015), a despesa pública justa respeita aos encargos que o Estado necessita satisfazer. Estes encargos passam pela necessidade de diminuir a pobreza extrema, a necessidade de cumprir com os compromissos assumidos na respetiva Constituição, bem como com a necessidade de satisfazer as necessidades relacionadas com a concretização de uma justiça social, que retire as pessoas de situações de submissão, exploração e domínio.

Em termos mais científicos, segundo Magalhães (2011), a “A Despesa Pública é uma realidade histórica e socialmente contextualizada e enquadrada também num fenómeno multidisciplinar: económico, financeiro e jurídico o complexo fenómeno financeiro. O Direito da Despesa Pública exige hodiernamente um olhar autónomo, um sentido objetivo da Despesa Pública enquanto ramo do direito com suficiente individualidade, dada a sua natureza de direito público e funcionalidade específica, e, quiçá, o possamos encarar do ponto de vista subjetivo e falar mesmo de um direito subjetivo à Despesa Pública.”.

De acordo com Almeida e Correia (1999) e o Decreto Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, mais concretamente a NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, as despesas públicas devem ser classificadas

tendo por base três classificações distintas: classificação económica, classificação funcional e classificação orgânica contudo, o Decreto-Lei, acima enunciado, classifica ainda as despesas segundo uma classificação programática sendo que esta consiste sucintamente na classificação por programas ou desempenho.

Segundo Almeida e Correia (1999) e Azevedo (2018), a classificação económica tem como principal objetivo especificar a natureza económica das operações, sendo que discrimina as despesas públicas consoante a sua forma económica distinguindo as despesas em correntes e de capital. De acordo com Luís (2002), as despesas públicas devem ainda ser subdivididas em quatro grupos, sendo estes capítulos, grupos, artigos e números de forma a haver uma maior discriminação e organização da despesa. Também, o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro estipula que as despesas públicas não só devem ser classificadas em despesas correntes e de capital, mas também devem ser discriminadas em três níveis de componentes, sendo estes: agrupamentos, subagrupamentos e rubricas. Desta forma, as despesas correntes são entendidas como as despesas que apresentam caráter constante e afetam o património não duradouro da organização. Assim, as despesas de capital entendem-se pelas despesas que têm como resultado a alteração do património duradouro da organização, sendo exemplo destas as despesas associadas ao investimento e amortização de empréstimos.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho, o desajustamento da estrutura funcional das despesas públicas gerou uma necessidade de criação de um sistema mais desenvolvido e eficaz, de forma a facilitar a análise dos gastos públicos e assim corrigir as lacunas orçamentais existentes na economia. Com o intuito de mudança foi elaborada uma reformulação da classificação funcional da despesa que teve como objetivo ajustar a classificação funcional ao modelo utilizado pelo Fundo Monetário Internacional, com vista a proporcionar um desenvolvimento no que respeita à interpretação das despesas públicas. Assim foi possível evoluir o modelo de forma a afetar mais facilmente os recursos financeiros às diversas funções, identificar rubricas que não tinham importância para as autarquias locais e generalizar funções que estavam inadequadas de forma a facilitar várias alterações orçamentais possibilitando uma gestão mais flexível e ponderada.

Para Almeida e Correia (1999) a classificação funcional das despesas tem como objetivo dar informação do funcionamento da despesa e do grau de execução dos objetivos propostos pelas autarquias locais, para isso é realizada a agregação da despesa consoante as metas, funções ou finalidades dos serviços. De acordo com Almeida e Correia (1999), Luís (2002) e nos termos do glossário de termos das finanças públicas do Conselho das Finanças Públicas (2015), a organização funcional da despesa pública assenta em três níveis de desagregação distinguidos por códigos de três dígitos. Segundo o Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho e o definido no Orçamento do Estado, a classificação funcional das despesas apresenta-se do seguinte modo:

1. Funções gerais de soberania
 - 1.1.0 Serviços gerais da administração pública
 - 1.2.0 Defesa Nacional
 - 1.3.0 Segurança e ordem públicas
2. Funções sociais
 - 2.1.0 Educação
 - 2.2.0 Saúde
 - 2.3.0 Segurança e ação sociais
 - 2.4.0 Habitação e serviços coletivos
 - 2.5.0 Serviços culturais, recreativos e religiosos
3. Funções económicas
 - 3.1.0 Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca
 - 3.2.0 Indústria e energia
 - 3.3.0 Transportes e comunicações
 - 3.4.0 Comércio e turismo
 - 3.5.0 Outras funções económicas
4. Outras funções
 - 4.1.0 Operações de dívida pública
 - 4.2.0 Transferências entre administrações
 - 4.3.0 Diversas não especificadas

De acordo com Almeida e Correia (1999), a classificação orgânica das despesas possibilita explorar as obrigações dos órgãos da Administração Local através da verificação do alcance de determinados objetivos, ou seja, possibilita uma fácil avaliação e controlo dos órgãos administrativos transmitindo quando e como foram atingidos. De acordo com a Revisão do Classificador Orgânico (Direção-Geral do Orçamento – DGO, 2015), a classificação orgânica integra duas estruturas orgânicas relevantes em termos orçamentais, o

ministério e a entidade pública, sendo que esta classificação é também chamada de classificação administrativa. Na classificação orgânica as despesas públicas são agrupadas segundo um complexo padrão organizacional de gestão autárquica, tendo em grande relevância os centros determinados para a realização da despesa (Luís, 2002). Estas respeitam também as contas do balanço e de resultados, encontrando-se as despesas agrupadas por classes. Segundo o glossário de termos das finanças públicas do Conselho das Finanças Públicas (2015), a classificação orgânica organiza-se por códigos que fazem corresponder os ministérios, secretarias de estado, capítulos, divisões e subdivisões orçamentais.

2.2. DETERMINANTES DAS DESPESAS PÚBLICAS

Os estudos sobre os determinantes das despesas públicas por funções são ainda escassos. Vários autores realizaram investigações sobre os determinantes das despesas públicas, associando-os a diferentes fatores de análise. Concretamente, Sanz e Velázquez (2002), Ollé (2005), Balmas (2015), Alcalde e Martín (2015) e Martins e Correia (2015) elaboraram estudos sobre os determinantes da despesa pública, sendo que todos eles levantaram perguntas e temáticas diferentes, associadas aos determinantes da despesa pública. Sanz e Velázquez (2001), interrogaram-se sobre as necessidades de gastos ou a capacidade fiscal. Alcalde e Martín (2015) questionaram a responsabilidade do sistema de financiamento em relação à desigualdade dos gastos. Ollé (2015) estudou a mesma temática, associando o seu estudo à influência da composição da despesa na distribuição das despesas por funções. Balmas (2015) realizou uma comparação entre o governo local polaco e espanhol com o intuito de verificar o que determina a distribuição das despesas públicas em cada um dos diferentes países. Na mesma linha, Martins e Correia (2015) estudaram também os determinantes das despesas públicas, associando estes aos desvios orçamentais nos municípios portugueses.

Na Tabela 1 encontram-se descritas as diferentes abordagens dos estudos relacionados com os determinantes das despesas públicas.

Tabela 1: Estudos sobre os determinantes das despesas públicas

Autor(es)	Abordagem
Balmas (2015)	Determinantes das despesas públicas a um nível subnacional: comparação dos governos polaco e espanhol.
Alcalde e Martín (2015)	Determinantes dos gastos autónomos: é o sistema de financiamento das comunidades autónomas responsável pela desigualdade de gastos?
Pérez e Cucarella (2016)	Necessidades e gastos das comunidades autónomas.
Ollé (2005)	Determinantes dos gastos públicos locais: Necessidade de gasto ou capacidade fiscal?
Sanz e Velázquez (2002)	Determinantes da composição das despesas governamentais por funções.
Amaral e Oliveira (2010)	Composição da despesa pública e crescimento económico.
Saraiva (2017)	Eficiência das despesas por funções municipais: uma avaliação da <i>Data Envelopment Analysis</i> .
Nogueira, Saraiva e Silva (2017)	Análise das despesas públicas por funções nos municípios portugueses.
Ferreira (2014)	Estrutura funcional da despesa pública e crescimento económico.
Martins e Correia (2015)	Determinantes dos desvios orçamentais nos municípios portugueses.
Mourão (2004)	Determinantes da despesa pública em Portugal – uma avaliação econométrica.
Sanz e Velázquez (2001)	Evolução e convergência da composição das despesas governamentais nos países da OCDE: uma análise da distribuição funcional.
Aragão, Sobral, Melo e Melo (2012)	Impacto das despesas públicas por função no crescimento e economia brasileira.

Fonte: Elaboração própria

Mourão (2004), Amaral e Oliveira (2010), Ferreira (2014), Nogueira, Saraiva e Silva (2017), e Saraiva (2017) desenvolveram os seus estudos em temáticas associadas aos determinantes das despesas públicas, embora as suas principais abordagens não sejam diretamente relacionadas com este tema. Assim, Amaral e Oliveira (2010) e Ferreira (2014) estudaram a composição/estrutura da despesa pública associando-a ao crescimento económico. Mourão (2004) analisou os gastos públicos em Portugal, tendo em consideração a sua evolução ao longo dos tempos. Por fim, Nogueira, Saraiva e Silva (2017) e Saraiva (2017) realizaram

trabalhos sobre as despesas públicas por funções, sendo que o primeiro analisou somente os municípios portugueses, enquanto que o segundo analisou as despesas públicas dando ênfase à eficiência financeira. Constata-se assim que nos últimos anos o estudo sobre os determinantes das despesas públicas tem crescido significativamente mais dentro do panorama internacional do que nacional, visto que os determinantes da despesa pública e a repartição desta são considerados como as bases adequadas para avaliar e apontar a qualidade da despesa pública (Amaral & Oliveira, 2010).

Na tabela abaixo apresentam-se os objetos e objetivos que foram utilizados pelos autores para a realização dos seus estudos empíricos.

Tabela 2: Objeto e objetivos de investigação

Autor(es):	Objeto	Objetivo
Sanz e Velásquez (2001)	Países da OCDE no período 1970 a 1997.	Verificar a existência de convergência relativamente à estrutura das despesas publicas por funções de atividade.
Sanz e Velásquez (2002)	Países da OCDE no período 1970 a 1997.	Analisar os determinantes da distribuição funcional da despesas públicas.
Mourão (2004)	Despesas públicas portuguesas entre 1947 e 2002.	Descrever o comportamento dos gastos públicos e apontar os determinantes que expliquem o comportamento a longo prazo das despesas publicas.
Ollé (2005)	Municípios da província de Barcelona que apresentem mais de 5000 habitantes para o ano de 1996.	Determinar a influência das necessidades das despesas públicas municipais de acordo com os diferentes níveis de despesa pública.
Amaral e Oliveira (2010)	Estados membros da União Europeia entre 1998 e 2008.	Analisar as tendências de evolução da despesa pública por funções na União Europeia.
Aragão, Sobral, Melo e Melo (2012)	Despesas por função do estado brasileiro entre 1980 e 2010.	Verificar o efeito das despesas publicas sobre o crescimento económico.
Ferreira (2014)	Países da União Europeia.	Compreender a importância da realocação da despesa pública enquanto fator potenciador do crescimento de uma economia no curto e longo prazos.
Balmas (2015)	Espanha: 1344 municípios Polónia: 307 municípios.	Investigar as diferenças entre o governo polaco e espanhol relativamente ao impacto de fatores políticos, geográficos e sociodemográficos ao nível da despesa pública.
Alcalde e Martín (2015)	17 comunidades autónomas de 2002 a 2012.	Estudar os fatores socioeconómicos determinantes na prestação de serviços públicos básicos.
Martins e Correia (2015)	278 municípios de Portugal continental entre 2010 e 2012.	Verificar e compreender de que modo os desvios orçamentais influenciam os municípios portugueses.
Pérez e Cucarella (2016)	Comunidades autónomas de 2012 a 2017.	Analisar a suficiência e distribuição da despesa entre as comunidades autónomas.
Saraiva (2017); Nogueira, Saraiva e Silva (2017)	308 municípios portugueses.	Analisar a eficiência das despesas por funções dos municípios portugueses.

Fonte: Elaboração própria

Através da análise à tabela anterior pode constatar-se que foram objeto de estudo países ou municípios, sendo que algumas destas amostras foram recolhidas ao longo de vários anos o que permitiu aos autores em causa utilizarem metodologias diferentes, enfatizando o fator temporal.

A Tabela 3 evidencia as metodologias utilizadas pelos diferentes autores, bem como a forma e as técnicas utilizadas para o tratamento e análise dos dados.

Tabela 3: Tratamento dos dados e metodologia de investigação

Autor(es):	Tratamento dos dados
Sanz e Velázquez (2001)	Estimação de coeficientes de convergência. Utilização de regressões.
Mourão (2004)	Análise de cointegração com séries I (1) e séries I (2). Sistema AIDS aplicado à teoria do eleitor mediano.
Aragão, Sobral, Melo e Melo (2012)	Método dos mínimos quadrados. Regressões múltiplas.
Ferreira (2014)	<i>Software</i> econométrico <i>Eviews</i> . Modelo de estimação <i>OLS</i> com efeitos fixos.
Balmas (2015)	Estimação de equações para cada um dos países. Análise de dados em painel.
Alcalde e Martín (2015)	Regressões. Modelo de dados em painel com efeitos fixos; Modelo de dados em painel dinâmico.
Pérez e Cucarella (2016)	Estimação de equações para cada variável explicativa. Análise de dados em painel.
Saraiva (2017)	Análise descritiva exploratória; medidas de localização e dispersão; testes paramétricos e não paramétricos. Análise envolvente de dados (DEA).
Nogueira, Saraiva e Silva (2017)	Frequências, gráficos e medidas de localização e dispersão. Análise descritiva exploratória.
Martins e Correia (2015)	Testes de hipóteses. Modelos <i>pooled OLS</i> .

Fonte: Elaboração própria

É possível observar que são várias as metodologias e formas de tratamento dos dados utilizados pelos autores, sendo que variam entre regressões lineares e múltiplas (Sanz & Velázquez, 2001; Aragão, Sobral, Melo, & Melo, 2012; Alcalde & Martín, 2015), análise descritiva e exploratória de dados (Amaral & Oliveira, 2010; Saraiva, 2017; Nogueira, Saraiva & Silva, 2017), análise de dados em painel com efeitos fixos e variáveis (Ferreira, 2014; Martins & Correia, 2015; Alcalde & Martín, 2015), análise de dados DEA (Saraiva, 2017) e estimções de equações para cada categoria de despesa pública (Ollé, 2005).

Verifica-se ainda que as metodologias e tratamentos dos dados variam bastante consoante o autor e a temática em estudo. A razão pela qual existe esta variação passa pela natureza e substância das amostras obtidas para os estudos, visto que cada metodologia é mais adequada e eficiente conforme o ajuste à amostra em estudo.

Na tabela 4 estão expostas as variáveis dependentes e independentes utilizadas pelos diferentes autores, para dar resposta às respetivas questões de investigação.

Constata-se que os autores utilizam várias variáveis, tanto para explicar (variáveis explicativas ou independentes) como para justificar os resultados fundamentados (variáveis explicadas ou dependentes), podendo notar-se que existe grande variedade de variáveis. Esta variedade, direta ou indiretamente, traduz-se em variáveis de carácter geral, social e económico.

Assim, as variáveis mais utilizadas pelos investigadores são as despesas de saúde, educação (Pérez & Cucarella, 2016), infraestruturas (Balmas, 2015) e serviços sociais (Alcalde & Martín, 2015). Amaral e Oliveira (2010), embora utilizem as variáveis já enunciadas aplicam ainda despesas de transportes e comunicações, assuntos económicos, proteção civil, atividade recreativa, serviços públicos gerais e defesa.

Para além das variáveis descritas, outros autores utilizam ainda variáveis fiscais, sociodemográficas, geográficas, institucionais e económicas (Balmas, 2015; Alcalde & Martín, 2015; Nogueira, Saraiva, & Silva, 2017). Há também autores que evidenciam variáveis relacionadas com o crescimento económico (Mourão 2004; Amaral & Oliveira, 2010) e produto interno bruto (Aragão, Sobral, Melo, & Melo, 2012; Ferreira, 2014).

Tabela 4: Variáveis dependentes e independentes.

Autor(es):	Variáveis	
	Dependentes/Explicadas	Independentes/Explicativas
Sanz e Velázquez (2002)	Convergência das despesas.	Saúde; serviços públicos; educação; defesa; transportes e comunicação.
Mourão (2004)	Crescimento da despesa pública.	PIB real; n.º de desempregados; n.º funcionários da Administração Central; taxa de abertura da economia portuguesa; transferências correntes.
Amaral e Oliveira (2010)	Crescimento económico.	Transportes e comunicações; educação; assuntos económicos; saúde; proteção civil; atividades recreativas; serviços públicos; defesa; habitação.
Aragão, Sobral, Melo e Melo (2012)	PIB per capita.	Administração e planeamento; previdência social; segurança pública; educação; cultura; agricultura e indústria.
Ferreira (2014)	Taxa de crescimento real do PIB per Capita.	Saúde; educação; proteção civil; assuntos económicos; serviços gerais de administração pública.
Balmas (2015)	Despesas totais; saúde; educação; cultura; infraestruturas.	Variáveis fiscais, sociodemográficas, geográficas, e políticas e índice de descentralização fiscal.
Alcalde e Martín (2015)	Saúde; educação; serviços sociais.	Indicadores demográficos, geográficos, político-institucionais, económicos e financeiros.
Martins e Correia (2015)	Desvios da receita e despesa; endividamento.	Variáveis económicas; políticas; institucionais, e outras variáveis.
Pérez e Cucarella (2016)	Saúde e educação.	Volume de população; necessidades de gasto padronizado; necessidades de gasto ajustado; índice de preços; peso salarial.
Saraiva (2017)	Serviços gerais de administração pública; educação; habitação; serviços culturais, recreativos e religiosos; transportes e comunicações.	Total de licenças concedidas; consumo total de energia elétrica; novas construções; n.º de alunos pré primária; n.º alunos de 1º, 2º e 3º ciclos; edifícios construídos; caudais efluentes produzidos; resíduos urbanos recolhidos; recintos de cinema.
Nogueira, Saraiva e Silva (2017)	Serviços gerais de Administração pública; educação; habitação e serviços coletivos; serviços culturais, recreativos e religiosos; transportes e comunicações.	Localização; índice de interioridade.

Fonte: Elaboração própria

Resumindo, verifica-se que as variáveis utilizadas pelos autores variam, em função da natureza e do objetivo específico de cada trabalho. De realçar o facto de as variáveis mais relevantes para o estudo em questão são as variáveis de carácter mais geral (Serviços gerais de Administração Pública, Segurança e ordem públicas), social (Educação, Saúde, Segurança e ação sociais, Habitação e serviços coletivos, Serviços culturais, recreativos e religiosos), económico (Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca, Indústria e energia, Transportes e comunicações, Comércio e turismo, outras funções económicas) e outras funções. São também consideradas variáveis fiscais, geográficas, institucionais e económicas.

Ollé (2005) conclui que as necessidades de despesa dos municípios são explicadas em 44% por gastos de habitante, 38% pela capacidade fiscal, 9% por fatores políticos e institucionais e 9% pela interdependência existente entre governos próximos. Alcalde e Martín (2015) constatam que os fatores demográficos são relevantes relativamente aos determinantes da despesa pública. Este facto explica que os serviços públicos apresentem economias de escala e restrições orçamentais que influenciam os níveis de gastos por habitante.

Alcalde e Martín (2015) concluem ainda que ideologia política regional do governo influencia diretamente a quantidade de gastos públicos e que o sistema de financiamento do governo não tem repercussões significativas na distribuição de gastos sociais.

Balmas (2015) constata a existência de ciclos políticos tanto nos municípios espanhóis como nos municípios polacos, verificando o aumento dos gastos públicos nas funções de bens e serviços públicos nos períodos pré-eleitorais. O autor conclui ainda que a manipulação excessiva dos agregados fiscais pode gerar endividamento nos governos locais e, conseqüentemente, impedir o crescimento das economias regionais. Martins e Correia (2015) constata que em 2012, dos 278 municípios Portugueses, 191 apresentam volume de despesa realizada superior ao volume de receita liquidada. Em ano de eleições legislativas o saldo orçamental é maior, por contrapartida os desvios da despesa são menores, o que significa que o poder político influencia diretamente a despesa pública. Conclui ainda que quanto maior é o poder de compra dos municípios menos enviadas são as previsões de receita e, por sua vez, maior é a execução da despesa.

Em suma, todos os autores acima citados apresentam algumas semelhanças, uma vez que tentam perceber quais são os determinantes da despesa pública. Assim, embora as temáticas dos estudos sejam as mesmas, os autores utilizam variáveis explicativas, metodologias e tratamentos de dados diferentes, mediante os objetivos a que se propõem alcançar. Na maioria dos casos, dependendo do caso em estudo, os autores utilizam os gastos sociais, gastos com a educação e gastos com a saúde como variáveis dependentes e os fatores demográficos, fiscais e políticos como variáveis independentes. No que respeita à metodologia escolhida, tendo em conta que em todos os trabalhos analisados o fator tempo é relevante de acordo com a amostra, a metodologia mais utilizada, nestes casos, passa pela análise de dados em painel, estimativas de elasticidades e testes de hipóteses.

3. ESTUDO EMPÍRICO

3.1. OBJETIVO, HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO E VARIÁVEIS

O problema de base deste estudo relaciona-se com a, cada vez maior, necessidade de conhecer os fatores determinantes das despesas públicas, no caso específico dos municípios. Pretende-se contribuir para que os gestores municipais, bem como as entidades externas de controlo, possam deter mecanismos que lhes permitam gerir e controlar a execução da despesa.

Pretende-se identificar os fatores determinantes da execução das despesas por funções, nomeadamente funções gerais, sociais, económicas e outras, para o ano de 2016. Estuda-se este ano devido ao facto de grande parte dos municípios portugueses não publicarem os seus documentos de prestação de contas ou quando publicam, o período de tempo já é bastante desfasado em relação ao ano em que deveria ter sido efetuada a publicação.

O estudo enquadra-se na investigação quantitativa, considerando a necessidade de recorrer a instrumentos de análise estatística, na tentativa de validar as hipóteses definidas (Pardal & Correia, 1995). Amaratunga, Baldry, Sarshar e Newton (2002) referem que este tipo de investigação utiliza métodos quantitativos e experimentais, por forma a testar as hipóteses formuladas.

Esta investigação será exploratória, uma vez que se analisará uma amostra de municípios, obtida em função da disponibilização de dados sobre a despesa por funções nos sites dos mesmos. Deste modo, não se pretende extrapolar os resultados para a totalidade dos municípios portugueses, podendo, no entanto, ser um ponto de partida para investigações futuras.

De acordo com a revisão de literatura realizada, procede-se a uma adaptação, no sentido de se definir um grupo de hipóteses de investigação, com vista a contribuir para a resolução da problemática de base. Deste modo, considera-se que os determinantes das despesas por funções dos municípios poderão estar, fundamentalmente, relacionados com fatores institucionais e políticos.

Apresentam-se, de seguida, as várias hipóteses de investigação que serão testadas. De realçar que a escolha das mesmas, para além de estar relacionada com a revisão de literatura, está também relacionada com o acesso a dados fidedignos por município.

- H₁** - A localização (litoral/interior) influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₂** - A dimensão influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₃** - A população residente com menos de quinze anos influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₄** - A população residente com mais de sessenta e cinco anos influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₅** - A taxa de analfabetismo da população residente influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₆** - O índice de poder de compra influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₇** - O desemprego influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₈** - A independência financeira influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₉** - A forma de governação influencia as despesas por funções dos municípios.
- H₁₀** - A ideologia do partido de governa influencia as despesas por funções dos municípios.

Na Tabela 5 apresentam-se as variáveis independentes associadas a cada uma das hipóteses, a forma como são construídas/calculadas, bem como a fonte de informação da mesma.

A variável dependente é o valor das despesas por funções (funções gerais de soberania (FGS), funções sociais (FS), funções económicas (FE) e outras funções (OF)) referente ao ano de 2016. Para que exista uma *standardização* da variável, o valor total das despesas será dividido pela população residente no município, pelo que se utilizará a despesa por funções *per capita*. Os dados foram recolhidos dos *sites* de cada município, através da análise dos documentos de prestação de contas.

Tabela 5: Variáveis independentes

Hipótese	Variável	Forma de cálculo	Fonte
H₁	Localização (LOC)	Valor 1 para os municípios localizados no litoral Valor 0 para os municípios localizados no interior	Programa Nacional para a Coesão Territorial
H₂	Dimensão (DIM)	Número de habitantes	Instituto Nacional de Estatística
H₃	População com menos de 15 anos (POP<15)	Percentagem de população com menos de 15 anos	Instituto Nacional de Estatística
H₄	População com mais de 65 anos (POP>65)	Percentagem de população com mais de 65 anos	Instituto Nacional de Estatística
H₅	Analfabetismo (ANALF)	Taxa de analfabetismo	Instituto Nacional de Estatística
H₆	Índice de poder de compra (IPC)	Índice de poder de compra	Instituto Nacional de Estatística
H₇	Desemprego (DESEMP)	Número de desempregados	Instituto de Emprego e Formação Profissional
H₈	Independência financeira (INDFIN)	Receitas próprias/Total das receitas	Portal Autárquico
H₉	Forma de governação (FORGOV)	Valor 1 para o caso do município ser governado em maioria Valor 0 para o caso do município ser governado em minoria	Comissão Nacional de Eleições
H₁₀	Ideologia política (IDEOL)	Valor 1 para o caso do município ser governado por partido de direita Valor 0 para o caso do município ser governado por partido de esquerda	Comissão Nacional de Eleições

Fonte: Elaboração própria

3.2. TRATAMENTO DOS DADOS

O estudo das várias hipóteses elencadas elabora-se com recurso ao programa STATA, utilizando uma análise descritiva e bivariada.

Na análise descritiva pretende-se fazer uma análise simples às variáveis que serão estudadas na análise bivariada, por forma a enquadrar a temática.

A análise bivariada será efetuada, tendo por base a circunstância das variáveis independentes serem quantitativas ou dicotómicas (*dummy*), realizando-se os testes estatísticos que melhor se adequem às várias circunstâncias. Em relação às variáveis *dummy*, compara-se a despesa *per capita* das funções gerais de soberania, das funções sociais, das funções económicas e das outras funções, em amostras independentes, com o propósito de determinar se as diferenças observadas se revelam estatisticamente significativas. Como o número de observações é superior a 30 e se trata de duas amostras independentes, recorreu-se ao teste *t-Student*.

Para as variáveis quantitativas utiliza-se o teste paramétrico do coeficiente de correlação de *Pearson*, pelo facto de existirem mais de 30 observações (Pestana & Gageiro, 2008).

3.3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.3.1. Análise descritiva

Neste ponto apresenta-se a análise das estatísticas descritivas das despesas das várias categorias do grupo de funções (Funções gerais de soberania (FGS), Funções sociais (FS), Funções económicas (FE) e Outras funções (OF)), considerando as várias características da amostra. Deste modo, estudam-se as despesas por funções, tendo em conta a localização, a independência financeira e a ideologia política. Far-se-á a análise para a amostra que é constituída despesas públicas e as suas várias vertentes, bem como a revisão de literatura do tema por 79 municípios, para o ano de 2016.

a) Despesa por funções por localização

No que concerne às estatísticas descritivas das despesas por funções dos municípios (Tabela 6), tendo por base a localização, parece existir evidência de que são diferentes em função dos mesmos se situarem no interior ou no litoral. As despesas da FGS dos municípios situados no interior apresentam uma média (54.50) superior à dos situados no litoral (média de 47.31). Observa-se o mesmo em relação às FS, FE e OF. Realça-se que, em todas as funções, as médias dos municípios do interior são sempre superiores à média da totalidade dos municípios da amostra.

Tabela 6: Despesa por funções por localização

Localização (LOC)	n	FGS	FS	FE	OF
Interior	38	54.50 (Min:3.70; Máx:274.92)	201.81 (Min:10.50; Máx:1003.61)	110.79 (Min:3.31; Máx:753.81)	53.00 (Min:0.00; Máx:223.03)
Litoral	41	47.31 (Min:1.17; Máx:456.03)	114.65 (Min:1.23; Máx:799.15)	55.41 (Min:0.00; Máx:440.09)	49.96 (Min:0.00; Máx:647.18)
Total	79	50.77 (Min:1.17; Máx:456.03)	156.57 (Min:1.23; Máx:1003.61)	82.05 (Min:0.00; Máx:753.81)	51.42 (Min:0.00; Máx:647.18)

Fonte: Elaboração própria

Constata-se que, quer os municípios do interior como os do litoral, apresentam uma média de despesa maior na FS, seguida da FE, OF e FGS. O mesmo se observa para o total da amostra.

As evidências descritas parecem evidenciar que os vários grupos de despesas por funções dos municípios do interior são maiores do que os do litoral. Nestas circunstâncias, poderá existir a possibilidade de validação da hipótese de que a localização influencia as despesas por funções.

b) Despesa por funções por independência financeira

Os municípios apresentam independência financeira quando as suas receitas próprias representam mais de 50% das receitas totais (Carvalho, Fernandes, & Camões, 2018). Neste contexto, será provável que, pelo facto de os municípios possuírem, ou não, independência financeira, esta possa influenciar a realização das despesas por funções.

Tabela 7: Despesa por funções por independência financeira

Independência Financeira	n	FGS	FS	FE	OF
Sem Independência	48	50.59 (Min:1.18; Máx:274.92)	187.08 (Min:1.82; Máx:1003.61)	103.80 (Min:1.55; Máx:753.81)	45.98 (Min:0.00; Máx:223.03)
Com Independência	31	51.04 (Min:1.17; Máx:456.03)	109.33 (Min:1.23; Máx:332.79)	48.37 (Min:0.00; Máx:287.45)	59.85 (Min:0.00; Máx:647.18)
Total	79	50.77 (Min:1.17; Máx:456.03)	156.57 (Min:1.23; Máx:1003.61)	82.05 (Min:0.00; Máx:753.81)	51.42 (Min:0.00; Máx:647.18)

Fonte: Elaboração própria

Pode observar-se que o valor médio da despesa da FS e da FE apresentam valores mais altos nos municípios sem independência financeira, do que nos que a possuem. Em relação à FGS e OF verifica-se o contrário. Considerando os valores médios, parece existir evidência de que existem diferenças significativas na execução das despesas por funções, apenas na FS e FE, em função dos municípios terem, ou não, independência financeira.

c) Despesa por funções por ideologia política

No que respeita às estatísticas descritivas das despesas por funções dos municípios (Tabela 8), tendo por base a ideologia política, observa-se que, ao contrário do espectável, os municípios governados por partidos de direita apresentam uma média das despesas da FS superiores à dos que são governados por partidos de esquerda.

Os municípios governados por partidos de direita são mais propensos para a realização de despesas da FE, do que os governados por partidos de esquerda, facto que se comprova na análise aos valores constantes na Tabela 8.

Tabela 8: Despesa por funções por ideologia política

Ideologia Política	n	FGS	FS	FE	OF
Esquerda	4	51.37 (Min:1.17; Máx:456.03)	154.82 (Min:1.23; Máx:799.15)	70.69 (Min:0.00; Máx:440.09)	64.32 (Min:0.00; Máx:647.18)
Direita	3	49.97 (Min:1.18; Máx:184.96)	158.89 (Min:10.14; Máx:1003.61)	97.09 (Min:4.50; Máx:753.81)	34.36 (Min:0.00; Máx:380.52)
Total	7	50.77 (Min:1.17; Máx:456.03)	156.57 (Min:1.23; Máx:1003.61)	82.05 (Min:0.00; Máx:753.81)	51.42 (Min:0.00; Máx:647.18)

Fonte: Elaboração própria

Em relação às despesas da FGS e OF, atesta-se que os municípios governados por partidos de esquerda apresentam valores mais baixos, quando comparados com os governados por partidos de direita.

3.3.2. Análise bivariada

A análise bivariada será efetuada com o intuito de avaliar a relação existente entre as variáveis independentes e as despesas por funções (Funções gerais de soberania – FGS, Funções sociais – FS, Funções económicas – FE e Outras funções – OF), com recurso aos testes estatísticos que melhor se coadunam com as várias situações.

No que concerne às variáveis *dummy*, comparam-se os valores dos indicadores, em amostras independentes, por forma a determinar se se observam diferenças estatisticamente significativas, de acordo com as hipóteses definidas. Em relação às variáveis quantitativas, atesta-se a existência de relações significativas com os indicadores.

Considerando que as observações são superiores a 30, Pestana e Gageiro (2008) referem que será possível aplicar o teste paramétrico *t-Student* ou o teste *One-Away ANOVA*, respetivamente para duas ou mais de três amostras independentes.

1) Funções gerais de soberania

Os resultados do teste *t-Student*, apresentados na Tabela 9, indicam que, para um nível de significância de 5%, não existe associação entre as despesas das FGS e a localização dos municípios. Os municípios do interior apresentam médias maiores do que os do litoral. No entanto, não se obtêm resultados estatisticamente significativos que comprovem que apresentam valor da despesa das FGS maior.

No tocante à forma de governação, observa-se que as médias são muito similares, verificando-se para um nível de significância de 5%, que não existe associação entre as despesas das FGS e a forma de governação em maioria ou minoria.

Os resultados relacionados com a ideologia política também não permitem associar a ideologia do partido que governa o município com as despesas das FGS.

Tabela 9: Teste *t-Student* – Funções gerais de soberania

		n	Média	Desvio Padrão	t	Sig.
Localização	Interior	38	54.50	56.05		
	Litoral	41	47.31	78.80	0.464	0.644
Forma de Governação	Minoria	15	53.37	114.26		
	Maioria	64	50.16	53.86	0.163	0.871
Ideologia Política	Esquerda	45	51.37	79.56		
	Direita	34	49.97	51.37	0.089	0.929

Fonte: Elaboração própria

Para a análise das variáveis quantitativas, utilizou-se o coeficiente de correlação de *Pearson*, dado que a população apresenta mais do que 30 observações.

Os resultados constantes da Tabela 10 permitem, considerando um nível de significância de 5%, verificar que apenas a variável independente DIM apresenta correlação significativa com as despesas das FGS, sendo seu determinante.

Tabela 10: Correlação de *Pearson* – Funções gerais de soberania

	FGS	DIM	POP<15	POP>65	ANALF	IPC	DESEMP	INDFIN
FGS	1.000							
DIM	-0.229 *	1.000						
POP<15	-0.059	0.328 *	1.000					
POP>65	0.123	-0.421 *	-0.672 *	1.000				
ANALF	0.205	-0.653 *	-0.538 *	0.699 *	1.000			
IPC	-0.095	0.618 *	0.239 *	-0.214	-0.666 *	1.000		
DESEMP	-0.165	0.830 *	0.362 *	-0.334 *	-0.567 *	0.487 *	1.000	
INDFIN	0.003	0.519 *	0.270 *	-0.230 *	-0.504 *	0.634 *	0.447 *	1.000

Fonte: Elaboração própria

A correlação da variável DIM com as despesas das FGS apresenta-se negativa, podendo, desta forma, concluir-se que os municípios de maior dimensão apresentam valores da despesa das FGS menores.

2) Funções sociais

Seguindo a mesma metodologia, tentou-se perceber se a despesa das FS era influenciada pela localização. Os resultados do teste *t-Student* (Tabela 11), indicam que, para um nível de significância de 5%, existe associação entre as despesas das FS e a localização dos municípios, podendo afirmar-se que esta influencia a primeira. Constata-se que os municípios do interior (201.81) apresentam médias maiores do que os do litoral (114.65), o que evidencia uma maior propensão dos primeiros para a realização de despesas sociais.

Em relação à forma de governação, observa-se, para um nível de significância de 5%, que também existe associação entre as despesas das FS e a forma de governação em maioria ou minoria. Constata-se, tendo por base os resultados, a existência de evidência estatisticamente significativa que comprova que os municípios governados em maioria (174.57) são mais propensos a realizar despesas das FS que os governados em minoria (79.77).

Tabela 11: Teste *t-Student* – Funções sociais

		n	Média	Desvio Padrão	t	Sig.
Localização	Interior	38	201.81	182.91		
	Litoral	41	114.65	136.53	2.412	0.018
Forma de Governação	Minoria	15	79.77	41.36		
	Maioria	64	174.57	130.55	-2.038	0.045
Ideologia Política	Esquerda	45	154.82	155.36		
	Direita	34	158.89	180.16	-0.108	0.914

Fonte: Elaboração própria

Quanto à variável ideologia política, os resultados também não permitem associar a mesma com as despesas das FGS.

Tabela 12: Correlação de *Pearson* – Funções sociais

	FS	DIM	POP<15	POP>65	ANALF	IPC	DESEMP	INDFIN
FS	1.000							
DIM	-0.293 *	1.000						
POP<15	-0.078	0.328 *	1.000					
POP>65	0.142	-0.421 *	-0.672 *	1.000				
ANALF	0.355 *	-0.653 *	-0.538 *	0.699 *	1.000			
IPC	-0.248 *	0.618 *	0.239 *	-0.214	-0.666 *	1.000		
DESEMP	-0.260 *	0.830 *	0.362 *	-0.334 *	-0.567 *	0.487 *	1.000	
INDFIN	0.231 *	0.519 *	0.270 *	-0.230 *	-0.504 *	0.634 *	0.447 *	1.000

Fonte: Elaboração própria

A análise à Tabela 12 permite verificar, para um nível de significância de 5%, que as variáveis independentes DIM, ANALF, IPC, DESEMP e INDFIN apresentam correlação significativa com a variável dependente. Neste sentido, considera-se que poderão ser determinantes das despesas das FS dos municípios.

As variáveis independentes DIM, IPC e DESEMP apresentam valores estatisticamente significativos, evidenciando uma correlação negativa com as despesas das FS. Já as variáveis ANALF e INDFIN apresentam uma correlação positiva, deste modo, pode concluir-se que:

- Os municípios de maior dimensão, com maior índice de poder de compra e maior desemprego apresentam despesas das FS menores;
- Os municípios com maior taxa de analfabetismo e maior independência financeira evidenciam valores mais altos nas despesas das FS.

3) Funções Económicas

A despesa das FE dos municípios parece, para um nível de significância de 5%, ser afetada pela localização (Tabela 13). Pode concluir-se, considerando os resultados, que existe associação entre as despesas das FE e a localização dos municípios. Deste modo, os municípios do interior (110.79) apresentam médias maiores do que os do litoral (55.41), o que permite afirmar que os primeiros têm uma maior propensão para a realização de despesas económicas.

Tabela 13: Teste *t-Student* – Funções económicas

		n	Média	Desvio Padrão	t	Sig.
Localização	Interior	38	110.79	152.42		
	Litoral	41	55.41	74.74	2.074	0.041
Forma de Governação	Minoría	15	43.11	57.55		
	Maioría	64	91.17	130.27	-1.392	0.168
Ideologia Política	Esquerda	45	70.34	96.19		
	Direita	34	97.06	148.02	-0.959	0.340

Fonte: Elaboração própria

Quanto às variáveis forma de governação e ideologia política, não se obteve evidência estatisticamente significativa que permita associá-las com o valor das despesas sociais.

Para tentar perceber se a despesa das FE é influenciada pelas diferentes variáveis quantitativas, utilizou-se o coeficiente de correlação de *Pearson*.

Como se pode observar na Tabela 14, considerando um nível de significância de 5%, as variáveis independentes ABALF, IPC e INDFIN apresentam correlação significativa com a variável dependente. Considera-se, nestas circunstâncias, que são determinantes do valor das despesas das FE.

Tabela 14: Correlação de *Pearson* – Funções económicas.

	FE	DIM	POP<15	POP>65	ANALF	IPC	DESEMP	INDFIN
FE	1.000							
DIM	-0.211	1.000						
POP<15	0.063	0.328 *	1.000					
POP>65	0.066	-0.421 *	-0.672 *	1.000				
ANALF	0.337 *	-0.653 *	-0.538 *	0.699 *	1.000			
IPC	-0.264 *	0.618 *	0.239 *	-0.214	-0.666 *	1.000		
DESEMP	-0.194	0.830 *	0.362 *	-0.334 *	-0.567 *	0.487 *	1.000	
INDFIN	-0.225 *	0.519 *	0.270 *	-0.230 *	-0.504 *	0.634 *	0.447 *	1.000

Fonte: Elaboração própria

As variáveis IPC e INDFIN evidenciam uma correlação negativa com as despesas das FE. Já a variável ANALF apresenta uma correlação positiva. Pode concluir-se, desta forma, que:

- Os municípios com maior índice de poder de compra e maior independência financeira apresentam despesas das FE menores;
- Os municípios com maior taxa de analfabetismo evidenciam valores mais altos nas despesas das FE.

4) Outras Funções

Considerando os resultados do teste *t-Student* (Tabela 15), percebe-se, para um nível de significância de 5%, que existe associação entre as despesas das OF e a forma de governação (minoridade ou maioria) dos municípios. Os municípios governados em minoria apresentam médias maiores do que os governados em maioria.

No que concerne à localização e ideologia política, observa-se, para um nível de significância de 5%, que não existe associação com as despesas das OF.

Tabela 15: Teste *t-Student* – Outras funções

		n	Média	Desvio Padrão	t	Sig.
Localização	Interior	38	53.00	65.73		
	Litoral	41	49.96	115.53	0.142	0.887
Forma de Governação	Minoridade	15	94.65	182.71		
	Majoridade	64	41.29	55.20	2.010	0.048
Ideologia Política	Esquerda	45	64.32	108.4		
	Direita	34	34.36	69.53	1.407	0.164

Fonte: Elaboração própria

Em relação aos resultados do teste do coeficiente de correlação de *Pearson* (Tabela 16), verifica-se que nenhuma das variáveis independente apresenta correlação com as despesas das OF. Pode referir-se, deste modo, que nenhuma das variáveis é fator determinante da despesa das OF, contrariamente ao que se verifica nas FGS, FS e FE.

Tabela 16: Correlação de *Pearson* – Outras funções

	OF	DIM	POP<15	POP>65	ANALF	IPC	DESEMP	INDFIN
OF	1.000							
DIM	-0.129	1.000						
POP<15	0.042	0.328 *	1.000					
POP>65	0.154	-0.421 *	-0.672 *	1.000				
ANALF	0.083	-0.653 *	-0.538 *	0.699 *	1.000			
IPC	0.042	0.618 *	0.239 *	-0.214	-0.666 *	1.000		
DESEMP	-0.056	0.830 *	0.362 *	-0.334 *	-0.567 *	0.487 *	1.000	
INDFIN	0.072	0.519 *	0.270 *	-0.230 *	-0.504 *	0.634 *	0.447 *	1.000

Fonte: Elaboração própria

3.4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na Tabela 17 apresenta-se um resumo dos determinantes da despesa dos quatro grandes grupos FGS, FS, FE e OF, considerando os resultados da análise bivariada.

Assim, demonstra-se que as variáveis LOC, FGOV, DIM, ANALF, IPC, DESEMP e INDFIN são determinantes de algum tipo de despesa por funções dos municípios.

Considerando o sinal da associação de LOC, conclui-se que os municípios localizados no interior apresentam um sinal positivo com as despesas da FS e FE, sendo seu determinante, pelo que se **valida H₁**. Deste modo, corrobora-se a ideia de que os municípios do litoral apresentam despesas das funções social e económica mais altas. Esta evidência poderá indicar que os municípios de litoral evidenciam problemas sociais e económicos, que muitas vezes são colmatados pelo município. Em relação às despesas das FGS e OF não se obteve evidência estatística significativa que permita validar a hipótese.

Tabela 17: Determinantes das despesas por funções

Variável	FGS	FS	FE	OF
LOC		(+)	(+)	
FGOV		(-)		(+)
DIM	(-)	(-)		
POP<15				
POP>65				
ANALF		(+)	(+)	
IPC		(-)	(-)	
DESEMP		(-)	(-)	
INDFIN		(+)	(-)	

Fonte: Elaboração própria

Realça-se que a forma de governação apresenta associação de sinal contrário, tratando-se de despesas da FS ou OF. Neste sentido, os municípios governados em maioria apresentam menores despesas da FS do que os governados em minoria. Em relação às despesas das OF a associação é contrária, isto é, os municípios governados em maioria evidenciam maiores despesas. Considerando os sinais contrários da associação, **não se valida H₉**.

A independência financeira também está associada com as despesas da FS e da FE, mas com sinais contrários. Assim, observa-se que os municípios com maior independência financeira são os que apresentam maior valor de despesas na FS. O contrário acontece nas despesas da FE. Nesta circunstância também **não se valida H₈**.

Os determinantes DIM, IPC e DESEMP apresentam sinal negativo em relação às despesas da FGS e FS, o primeiro, e em relação a FS e FE, os restantes, concluindo-se:

- Os municípios de maior dimensão apresentam menores despesas nas FGS e FS, pelo que **se valida H₂**. Esta constatação parece evidenciar que os municípios de maiores dimensões conseguem obter algumas sinergias, aquando da realização das despesas.
- Os municípios com maior índice de poder de compra e maior desemprego apresentam menores despesas nas FS e FE, o que permite **validar H₆ e H₇**. Em relação ao desemprego, esta evidência parece ser um pouco contraditória, no que concerne às despesas sociais. No entanto, os municípios não asseguram as despesas associadas ao desemprego, sendo estas asseguradas pelo Governo Central. No que concerne ao IPC, constata-se, neste contexto, que quanto maior for, menores serão as despesas sociais e económicas, o que poderá evidenciar que um maior rendimento dos munícipes leva a que estes tenham uma melhor atuação ao nível económico, através de vários tipos investimentos, e menos necessidades sociais. Desta forma, não se verifica uma necessidade de despesa por parte do município.

Já o determinante ANALF apresenta sinal positivo em relação às despesas com as FS e FE, pelo que os municípios com maior taxa de analfabetismos são também os que apresentam maiores despesas nas duas funções, pelo que se **valida H₅**.

4. CONCLUSÃO

A satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos, por parte da Administração Central e Local, consubstancia-se na realização de despesas públicas, que deverão ser legais, ter regularidade financeira e ser eficientes.

Numa tentativa de evitar o aumento das receitas fiscais, verifica-se a necessidade de um controlo mais efetivo da despesa pública, pelo que se revela fundamental conhecer os fatores que mais a influenciam.

O presente trabalho tinha como objetivo encontrar fatores determinantes da execução das despesas por funções, nomeadamente funções gerais, sociais, económicas e outras, dos municípios portugueses, para o ano de 2016.

Os resultados permitiram observar que, relativamente às despesas das funções gerais de soberania:

- Os municípios de maior dimensão apresentam valores de despesa menores.

Relativamente às despesas em funções sociais:

- Os municípios do interior demonstram uma maior tendência para a realização de despesas;
- Os municípios governados por maioria são mais propensos à execução de despesas;
- Os municípios com maior dimensão, índice de poder de compra e taxa de desemprego apresentam despesas menores;
- Os municípios com maior taxa de analfabetismo e independência financeira apresentam valores mais elevados de despesas.

No que respeita às despesas das funções económicas:

- Os municípios do interior mostram uma maior tendência para a realização de despesas;
- Os municípios com maior índice de poder de compra, maior desemprego e maior independência financeira apresentam menores despesas;

- Os municípios com maiores taxas de analfabetismo evidenciam valores mais elevados de despesas.

Relativamente às despesas em outras funções:

- Os municípios governados em maioria evidenciam maiores despesas.

Retiraram-se assim várias conclusões em relação à distribuição funcional das despesas por parte dos municípios portugueses. Primeiramente, os municípios do litoral demonstram problemas sociais e económicos que muitas das vezes são colmatados por eles próprios, os municípios de maior dimensão conseguem obter sinergias aquando da realização de despesas. Os municípios com maiores taxas de analfabetismo apresentam maior necessidade de execução de despesas gerais, sociais e económicas. Concluiu-se ainda que quanto maior o índice de poder de compra menor é a execução em funções económicas, o que poderá significar que o rendimento elevado dos municípios gera uma melhor atuação a nível económico não se verificando necessidade de despesa por parte dos municípios. Verifica-se também que quanto maior o desemprego menor é a execução de despesas sociais e económicas, embora não seja competência dos municípios salvaguardar as despesas relacionadas com o desemprego. Por último, concluiu-se que quanto maior a independência financeira maior a despesa em funções sociais e comprova-se a ideia de que os municípios governados por partidos de direita apresentam maior execução em despesas em outras funções.

Constata-se ainda que, em relação ao objetivo principal proposto, as variáveis localização, forma de governação, dimensão, taxa de analfabetismo, índice de poder de compra, desemprego e independência financeira são determinantes de alguns tipos de funções dos municípios.

Como limitações ao estudo surgiram vários problemas tanto ao nível da extração de dados como ao nível da qualidade dos dados em si. Primeiramente, a dificuldade em retirar indicadores dos municípios. Alguns municípios não publicam anualmente os seus mapas de prestação de contas como solicitado pelo Tribunal de Contas e alguns dos que publicam nas suas plataformas eletrónicas solicitam informação a quem pesquisa para disponibilizarem informação. Pelo que esta deveria estar publicada, dando acesso a qualquer cidadão. Alguns dos dados publicados são ilegíveis atendendo a falta de qualidade dos documentos. Por conseguinte, estes fatores limitaram este estudo, atendendo a que a amostra não representa o país como era expectável.

Deste modo, para trabalhos futuros poder-se-á alargar o estudo para um espaço temporal maior, com a inclusão de variáveis explicativas relacionadas com outras dimensões, o que permitirá aplicar métodos estatísticos mais robustos. Será também importante alargar o estudo à totalidade dos municípios portugueses de forma a conseguir resultados mais significativos relativos à distribuição das despesas públicas dos municípios portugueses.

AGRADECIMENTOS

UNIAG, unidade de I&D financiada pela FCT – Fundação para a ciência e a Tecnologia, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, no âmbito do projeto UID/GES/04752/2019.

Este estudo foi realizado no Centro de Investigação em Ciência Política (UID/CPO/00758/2019), Universidade do Minho e apoiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia e pelo Ministério da Educação e Ciência através de fundos nacionais.

REFERÊNCIAS

- Alcalde, A., & Martín, J. (2015). Determinantes del gasto social autonómico: ¿Es el sistema de financiación de las comunidades autónomas responsable de la desigualdad en el gasto?. *XXII Encuentro de Economía Pública*, Santander.
- Almeida, J., & Correia, A. (1999). *Manual de Contabilidade das Autarquias Locais*. Lisboa: Editora Reis dos Livros.
- Amaral, C., & Oliveira, A. (2010). Composição da Despesa Pública e Crescimento Económico. Gabinete de planeamento, estratégia, avaliação e relações internacionais: *Ministério das Finanças e Administração*.
- Amaratunga, D.; Baldry, D.; Sarshar, M. & Newton, R. (2002). *Quantitative and qualitative research in the built environment: application of mixed research approach*. Work study. 51(1), 17-31.
- Aragão, C.; Sobral, E.; Melo, S., & Melo, F. (2012). *Impacto das despesas públicas por função no crescimento económico brasileiro*.
- Azevedo, C. (2018). *A implementação do SNC-AP nas Autarquias Locais em Portugal*. (Mestrado). Universidade de Aveiro.

- Balmas, A. (2015). *Determinants of public spending at the subnational level: a comparison of polish and Spanish local governments*. Master in Economics. Instituto Universitário de Lisboa.
- Carvalho, J., Fernandes, M., & Camões, P. (2018). *Anuário financeiro dos municípios portugueses 2017*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Conselho das Finanças Públicas (2015). *Glossário de termos das Finanças Públicas*. Acedido a 20 novembro 2018, em https://www.cfp.pt/uploads/canais_ficheiros/glossario-de-termos-das-financas-publicas.pdf.
- Direção-Geral do Orçamento (DGO) (2015). *Revisão do classificador orgânico*. Lisboa.
- Ferreira, P. (2014). *Estrutura Funcional da Despesa Pública e Crescimento Económico*. Faculdade de Economia do Porto (FEP).
- Luís, J. (2002). *POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais* (2.ª ed). Lisboa: Áreas Editora.
- Magalhães, C. (2011). *Regime Jurídico da Despesa Pública: do direito da despesa ao direito à despesa*. (Mestrado). Universidade do Minho.
- Martins, P. & Correia, L. (2015). *Determinantes dos Desvios Orçamentais nos Municípios Portugueses*. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD).
- Mourão, P. (2004). *Determinantes das Despesa Pública em Portugal – uma avaliação econométrica*. (Mestrado). Universidade do Minho.
- Nogueira, S., Saraiva, P., & Silva, C. (2017). *Análise das despesas por funções nos municípios portugueses*. Mestrado em Gestão das Organizações. Instituto Politécnico de Bragança.
- Ollé, A. (2005). *Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?*. Institut d' Economia de Barcelona.
- Pardal, L., & Correia, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal.
- Pérez, F., & Cucarella, V. (2016). *Necesidades y gastos de las comunidades autónomas*. Instituto Valenciano de Investigaciones. Económicas (Ivie).
- Pestana, M., & Gageiro, J. (2008). *Análise de dados para ciências sociais: A complementaridade do SPSS* (2.ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Sanz, I., & Velázquez, F. (2001). *The evolution and convergence of the government expenditure composition in the OCDE Countries: an analysis of the functional distribution*. Grupo de Economía Europea.
- Sanz, I., & Velázquez, F. (2002). *Determinants of the Composition of Government Expenditure by Functions*. Grupo de Economía Europea.
- Saraiva, P. (2017). *Eficiência das despesas por funções municipais: uma aplicação da Data Envelopment Analysis*. Instituto Politécnico de Bragança.
- Sousa Franco, A. (2015). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (4.ª ed.), 15.ª Reimpressão. Coimbra: Almedina.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. Aprova o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas, Diário da República, 1ª série, 178, 7584 – 7828.
- Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro. Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central, Diário da República, 1ª série – A, 38, 1156 – 1191.
- Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho. Aprova o novo esquema da classificação funcional das despesas públicas, Diário da República, 1ª série – A, 144, 3329 – 3331.