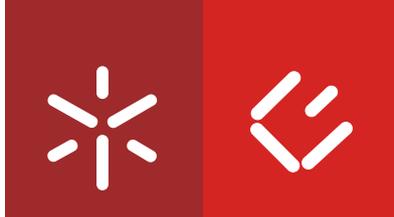


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Alexandra Maria Afonso

Fatores explicativos do endividamento municipal



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Alexandra Maria Afonso

Fatores explicativos do endividamento municipal

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Economia Monetária, Bancária e Financeira

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Linda Rosa Fonseca Gonçalves Veiga

Declaração de direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Agradecimentos

Agradeço à Professora Doutora Linda Rosa Fonseca Gonçalves Veiga, pela orientação, críticas construtivas e ensinamentos indispensáveis à realização desta dissertação de mestrado.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional, pela preocupação constante e pelos valores e educação que me transmitem todos os dias.

À minha família, que foram o principal pilar na concretização do meu percurso académico. Sempre me apoiaram e estiveram presentes em todos os momentos da minha vida.

Ao meu namorado, por me apoiar e motivar nos momentos mais complicados.

Aos meus amigos/as, que direta e indiretamente transmitiram o apoio fundamental para a realização deste trabalho e acompanharam todo este percurso.

Um obrigado a todos que de uma forma ou de outra se cruzaram no meu caminho e me ajudaram a evoluir e a ser a pessoa que sou hoje.

“A persistência é o caminho do êxito.”

Charles Chaplin

Declaração de integridade

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Fatores explicativos do endividamento municipal

Resumo

As autarquias locais portuguesas tiveram, ao longo dos últimos anos, um aumento das suas competências, o que levou ao aumento da despesa municipal. As transferências e as receitas próprias nem sempre foram suficientes para cobrir as suas despesas, logo foi necessário recorrer ao endividamento. Sem o apropriado enquadramento legal, o endividamento público municipal pode constituir uma ameaça à solvabilidade financeira dos municípios e à capacidade do governo central manter a disciplina orçamental nas Administrações Públicas. De modo a dar resposta a este problema, o endividamento municipal tem sido limitado desde a primeira Lei das Finanças Locais até às leis dos Orçamentos do Estado mais recentes.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar os fatores que explicam o grau de endividamento dos municípios portugueses, desde 2007 até 2019, e para isso é feita uma análise de dados em painel para os 308 municípios portugueses. De forma a tornar mais completa a análise são utilizadas duas variáveis dependentes, uma acerca do endividamento de curto, médio e longo prazo e outra que analisa o nível de endividamento segundo o conceito da Lei de Finanças Locais de 2013.

Os resultados empíricos sugerem que a percentagem da população com idade inferior a 15 anos, executivos camarários de coligação, o investimento municipal *per capita* e a taxa de desemprego são variáveis que influenciam positivamente o endividamento municipal. O ganho médio mensal por trabalhador, a capacidade turística e as receitas próprias reais *per capita* têm uma influência negativa.

Além destes resultados pode concluir-se que a imposição de regras mais restritas ao endividamento municipal no acesso ao capital alheio, faz com que o endividamento municipal esteja mais controlado por parte dos municípios.

Palavras-Chave: Administração Local, Endividamento, Finanças Locais, Municípios.

Explanatory factors of municipal indebtedness

Abstract

Over the last few years, Portuguese local authorities have had an increase in their competencies, which has led to an increase in municipal expenditure. Transfers from the central government and own revenues were not always enough to cover expenditures, so it was necessary to resort to indebtedness. Without the appropriate legal framework, municipal public indebtedness may pose a threat to the financial solvency of municipalities, as well as to the ability of central government to maintain fiscal discipline in public administrations. In order to address this problem, municipal debt has been limited from the first Local Finance Law to the most recent State Budget Laws.

The aim of this paper is to analyze the factors that explain the degree of indebtedness of Portuguese municipalities from 2007 to 2019. For this purpose, a panel data analysis was carried out for the 308 Portuguese municipalities. In order to make the analysis more comprehensive, two dependent variables are used, one concerning short, medium, and long-term indebtedness and another consisting of the level of indebtedness according to the concept of the Local Finance Law of 2013.

The empirical results suggest that the percentage of the population under 15 years of age, municipal coalition governments, municipal investment *per capita*, and the unemployment rate are variables that positively influence municipal indebtedness. The average monthly gain per worker, tourist capacity and real own revenues *per capita* have a negative influence.

In addition to these results, it can be concluded that the imposition of stricter rules on municipal borrowing makes municipal borrowing more controlled.

Keywords: Local Administration, Indebtedness, Local Government Finance, Municipalities.

Índice

Introdução	1
Revisão da Literatura	3
- Teoria da Ilusão Fiscal	3
- Teoria da escolha pública e os ciclos político-económicos	5
- Regras orçamentais	10
- Teoria Institucional	11
- Fragmentação Política	12
- Redistribuição intergeracional	13
Setor Público Português	16
- Estrutura do Setor Público	16
- Municípios	20
- Sistema financeiro e orçamental das autarquias locais.....	23
- Receitas municipais.....	24
- Despesas municipais.....	29
- Endividamento	32
Trabalho empírico	45
- Hipóteses e variáveis	45
- Base de Dados	55
- Análise econométrica.....	55
Conclusão	65
Referências Bibliográficas	67
Legislação	72
Anexos	74

Índice de Quadros

Quadro 1 – Universo do Setor Público	18
Quadro 2 – Evolução das atribuições dos municípios	21
Quadro 3 – Classificação económica da Receita orçamental municipal	25
Quadro 4 – Classificação económica da Despesa municipal	29
Quadro 5 – Resumo dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal da LFL	40
Quadro 6 – Número de municípios por rácio de endividamento	44
Quadro 7 – Variáveis independentes e sinais esperados	46
Quadro 8 – Variáveis, fórmula de cálculo, relação esperada e artigos que a utilizam	51
Quadro 9 – Estatísticas descritivas das variáveis	57
Quadro 10 – Resultados dos modelos para a variável dependente $DIV_{terc}balpc$	62
Quadro 11 – Resultados dos modelos para a variável dependente DIV_{pc}	63
Quadro 12 – Evolução das leis do endividamento nas últimas LFL	75
Quadro 13 – Matriz de correlações	77

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução das principais transferências recebidas pelos municípios	27
Gráfico 2 – Evolução da independência financeira	28
Gráfico 3 – Evolução das Receitas	29
Gráfico 4 – Evolução despesas correntes e de capital	31
Gráfico 5 – Evolução das Despesas	32
Gráfico 6 – Evolução do Endividamento	43

Índice de Figuras

Figura 1 – Mapa da Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), classificação em vigor desde 2015	74
---	----

Glossário

CNE – Comissão Nacional de Eleições

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DGO – Direção Geral do Orçamento

FAM – Fundo de Apoio Municipal

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FGM – Fundo Geral Municipal

FSE – Fundo Social Europeu

FSM – Fundo Social Municipal

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRS – Imposto sobre o rendimento das Pessoas Singulares

LFL – Lei das Finanças Locais

LOE – Lei do Orçamento do Estado

NUTS – Nomenclatura das Unidades Estatísticas Territoriais

PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira

PAEL – Programa de Apoio à Economia Local

PEC – Pacto/Programa de Estabilidade e Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

POCAL – Plano Oficial de Contas das Autarquias Locais

PV-IRS – Participação variável de IRS

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

SEC95 – Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais

SEE – Setor Empresarial do Estado

SGMAI – Direção Geral da Administração Interna

UE – União Europeia

Introdução

As autarquias locais portuguesas têm vindo a assumir um papel cada vez mais importante na sociedade. Desde 1976, com a promulgação da Constituição Portuguesa, as competências das autarquias têm vindo a crescer. Neste sentido, as autarquias locais necessitam de autonomia financeira para exercerem as funções que lhes são atribuídas pela administração central. Dessa forma, dispõem de receitas próprias e beneficiam de transferências para fazer face às despesas necessárias à execução das suas competências, dispondo ainda da possibilidade de recorrer ao endividamento (Melo, 2013).

O endividamento nos níveis descentralizados da Administração Pública, é relevante pois em circunstâncias de insuficiência de recursos, permite responder às atribuições que lhes estão concedidas por lei. O controlo do endividamento exige um enquadramento legal e institucional, não só ao nível da Administração Central, mas também em relação ao endividamento dos níveis descentralizados. Entre os diversos trabalhos identificados na literatura, parece ser unânime que o endividamento excessivo pode pôr em risco, não só a saúde financeira dos municípios, mas também a situação macroeconómica do país. Apesar de associarmos o endividamento a algo negativo, também temos de ter presente que quando é utilizado para promover investimentos necessários é uma mais-valia.

A estrutura institucional das autarquias locais e os instrumentos de política económica disponíveis são idênticos para todas as localidades de Portugal (regras eleitorais e orçamentais, calendário das eleições, ...) tornando este painel preferível a um composto por vários países, ou estados, com diferentes instituições e instrumentos de política.

O presente trabalho pretende contribuir para o estudo dos governos locais. Deste modo, propõe-se investigar empiricamente os fatores que influenciam o endividamento municipal em Portugal e contribuir para uma maior compreensão do mesmo. Dessa forma, são analisados os fatores socioeconómicos, políticos e financeiros que influenciam o endividamento dos governos locais portugueses. É utilizada uma amostra com todos os municípios existentes em Portugal (308 municípios) para o período de 2007 a 2019. Durante este intervalo de tempo, houve 3 eleições municipais que deram origem à formação de governos locais (2009, 2013 e 2017).

No primeiro capítulo do trabalho é apresentada uma visão geral da literatura sobre o tema. O capítulo seguinte apresenta o setor público português, com ênfase nos municípios. É feita referência ao sistema financeiro e orçamental das autarquias locais, tais como as receitas, as despesas e o endividamento.

Faz-se ainda o enquadramento e a análise da evolução das várias leis do endividamento municipal. No terceiro capítulo é apresentada uma pesquisa dos principais resultados empíricos encontrados na literatura sobre o endividamento local, bem como a justificação das variáveis utilizadas. Posteriormente, explica-se a metodologia utilizada no trabalho empírico e o modelo escolhido, sendo depois apresentados e interpretados os resultados empíricos. A dissertação termina com as considerações finais.

Revisão da Literatura

Na secção da revisão da literatura é feita referência a vários estudos nacionais e internacionais e esta secção tem por base Alesina A. e Passalacqua A. (2016).

O tema principal do trabalho é o endividamento, logo, há um maior foco nos défices e nas dívidas das entidades públicas. É de salientar que a literatura, teórica e empírica, a nível nacional já tem alguns trabalhos neste âmbito, no entanto, o presente trabalho aborda um período de estudo mais recente e são acrescentadas e combinadas novas variáveis.

Podemos encontrar na literatura internacional várias justificações para o endividamento das autarquias locais sendo estas enquadráveis, fundamentalmente, no âmbito da teoria da ilusão fiscal, da escolha pública (ciclos político-económicos) e da teoria institucional. Examinaremos assim a combinação de procedimentos, regras institucionais, conflitos políticos, distribuição intergeracional e procedimentos de votação que podem levar à acumulação de dívida pública.

- Teoria da Ilusão Fiscal

A teoria da ilusão fiscal introduzida por Puviani em 1903, tentou demonstrar que os gestores públicos não eram transparentes quando impunham impostos e manipulavam os gastos públicos. Oates (1989) também foi um autor que contribuiu fortemente para o desenvolvimento desta teoria, pois considerava que havia hipóteses de erros sistemáticos de percepção dos parâmetros, que levavam a escolhas distorcidas, mas conscientes por parte do eleitorado. Como consequência, a ilusão fiscal leva a que o eleitorado subestime os custos dos programas dos governos e, portanto, leva a uma excessiva dimensão do setor público (Vitorino, 2016).

Os autores Buchanan e Wagner (1977), citados em Alesina e Passalacqua (2016), também argumentam que os eleitores não compreendem a noção de restrição orçamental intertemporal. Desta forma, quando estamos num período perto das eleições há um aumento nos gastos ou redução de impostos, e os eleitores não têm consciência de que estas políticas têm como consequência a acumulação de dívida e o aumento dos custos tributários de forma a compensar estes gastos.

Segundo Oates (1989) e Dollery e Worthington (1996) distinguem-se cinco fontes de ilusão fiscal na literatura:

- complexidade da estrutura tributária e da receita;
- ilusão do locatário em relação à tributação da propriedade;
- elasticidade da receita na estrutura tributária;
- ilusão da dívida;

- *flypaper effect*.

Na ótica de Oates (1989) os cidadãos não percebem o nível real de impostos, pois existe uma complexa estrutura/sistema fiscal¹, ou seja, elementos significativos do sistema tributário são amplamente ocultados e mal percebidos pelos contribuintes. Assim, quanto mais complexo for este sistema mais provável é que o contribuinte não identifique o preço fiscal dos bens públicos e subestime o custo associado aos programas públicos, isto é, maior será o nível de despesas públicas, da dívida associada e por sua vez, maior será o orçamento público (Dollery e Worthington, 1996). Os agentes políticos tentam ainda disfarçar os custos totais, exagerando nos benefícios associados aos programas. A hipótese da elasticidade da receita introduzida por Buchanan (1967) consiste na ideia de que num período de rápido crescimento do produto nacional, sistemas tributários caracterizados por maior elasticidade geraram um maior volume de gastos públicos. Oates (1975) tentou perceber se os sistemas de receitas com elasticidade relativamente alto tendem, em períodos de crescimento económico, a estar associados a uma expansão orçamental mais rápida, ou seja, ao aumento de despesas. Os resultados mostram que a elasticidade da receita parece estar positivamente relacionada ao crescimento dos gastos públicos, dando suporte à hipótese de elasticidade-receita (Oates, 1989). Apesar dessa conclusão, Oates colocou em causa os resultados do estudo devido às condições em que este tinha sido feito, e argumentou que a ilusão fiscal poderia depender de certa forma do mecanismo político. Tal conclusão, segundo o autor, poderia ser apoiada tanto pela teoria do custo de transação de Wagner (1976) quanto pela teoria da ignorância racional do contribuinte proposta por Downs (1957) (Dollery e Worthington, 1996).

Os eleitores quando o programa do governo é financiado através de impostos conhecem mais facilmente os seus verdadeiros custos do que se forem diferidos através de empréstimos do setor público. Dessa forma, os políticos têm motivações para se financiar através do endividamento (Oates, 1989). Posto isto, os governantes podem esconder os verdadeiros custos do programa dos seus eleitores e aumentar o apoio político. Tal como Oates (1989), também Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002) sustentam que o endividamento pode ser utilizado como um instrumento de ilusão fiscal, pois os cidadãos subestimam o valor descontado presente dos pagamentos de impostos futuros. No que se refere às transferências como mecanismo de ilusão fiscal, Oates (1989) enuncia ainda que pode surgir o fenómeno do *flypaper effect*, ou seja, as transferências para os governos locais poderão levar a aumentos mais significativos das despesas públicas do que se essa transferência for feita diretamente para os rendimentos dos particulares (Ribeiro & Jorge, 2015; Vitorino, 2016)). O processo

¹ À medida que o sistema da receita se torna mais "complexo" (o que significa que engloba um conjunto mais diversificado de fontes de receita), os indivíduos exibem uma tendência crescente para subestimar os verdadeiros preços de impostos (Oates, 1989).

orçamental transforma, assim, aquilo que é, na verdade, uma subvenção intergovernamental de montante fixo no que é percebido pelos indivíduos como uma redução do preço fiscal dos bens públicos locais.

Segundo vários autores, tal como Oates (1989), Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002), há evidência que a ilusão fiscal pode assumir várias formas e ser fundamentalmente originada por endividamento, transferências e tributação. Além disto, existem ferramentas, tanto do lado da despesa como da receita, que o político no poder pode utilizar para manipular a perceção dos cidadãos sobre o desempenho dos governos, criando também uma ilusão fiscal (Bastida et al., 2013).

Concluindo, a ilusão fiscal fornece oportunidades para a manipulação orçamental e cria uma maior instabilidade orçamental, que pode contribuir para a diminuição das taxas de crescimento económico (Mourão, 2009). Deste modo, conseguimos perceber que a ilusão fiscal implica que os eleitores não compreendam a noção da restrição orçamental intertemporal e sobrestimem o benefício dos gastos atuais em relação aos custos de impostos futuros.

- Teoria da escolha pública e os ciclos político-económicos

Os estudos dos ciclos político-económicos surgiram na década de 60, após Downs (1957) e outros autores², no âmbito da teoria da escolha pública (*Public Choice*), porem em causa as decisões que os políticos tomavam. De acordo com a teoria da escolha pública, os decisores públicos não querem apenas a maximização do bem-estar social, mas também a satisfação dos seus próprios interesses, onde se inclui a permanência no poder.³

Um dos primeiros modelos de ciclos político-económicos foi desenvolvido por Nordhaus (1975), que estudava o modelo dos políticos oportunistas. O modelo permitia investigar a questão dos políticos manipularem a situação económica e as políticas governamentais antes das eleições para maximizarem a possibilidade de reeleição e, após as eleições, eliminavam a inflação que resultava deste comportamento através de uma recessão. A análise da existência de ciclos político-económicos é feita através da Curva de Phillips de curto prazo e de expectativas adaptativas por parte do eleitorado.

Os modelos iniciais assumiam expectativas adaptativas (1^o geração de modelos), logo os eleitores eram considerados como incapazes de aprender e poderiam ser enganados repetidamente (Geys, 2007). No entanto, como este pressuposto não era considerado satisfatório do ponto de vista conceptual, os modelos passaram a assumir que o eleitor forma as suas expectativas de forma racional

² Autores enumerados em Pereira (1997).

³ Segundo Downs (1957) cada agente desempenha a sua função social como um meio de alcançar os seus próprios fins privados: o gozo do rendimento, prestígio ou poder.

(2º geração de modelos), ou seja, utilizando toda a informação disponível e não apenas os valores passados da variável a prever (L. Veiga et al., 2019).

Apesar dos eleitores passarem a ser racionais, os ciclos político-orçamentais continuaram a surgir devido à presença de assimetrias de informação entre os formuladores das políticas e os eleitores. As duas principais contribuições para a teoria das expectativas racionais dos ciclos político-orçamentais são Rogoff e Silbert (1988) e Rogoff (1990). O foco destes artigos já não incide nas variáveis macroeconómicas (desemprego e crescimento económico), mas sim na política orçamental (despesas e receitas públicas) (Dubois, 2016).

Rogoff e Silbert (1988) verificaram que os políticos têm uma vantagem sobre os eleitores acerca do seu nível de competência, logo têm um elevado incentivo para sinalizar as suas competências e assim manipular as políticas. Essa teoria sugere que, os partidos no poder, aumentam os gastos públicos e reduzem impostos no período antes do escrutínio, de modo a que os eleitores fiquem com a perceção que são os mais indicados para permanecer naquele cargo e assim ganhar mais votos. Além disso, Rogoff (1990) no seu modelo verifica um aumento das despesas públicas de bens e serviços que sejam melhor percebidas e visíveis pelos eleitores e, uma diminuição do investimento público e dos gastos que não são tão visíveis ou que só produzam efeitos no período seguinte (Alesina & Passalacqua, 2016; Veiga & Veiga, 2004 e 2007).

Shi e Svensson (2006), num modelo da segunda geração dos ciclo político-orçamentais, assumiu que todos os políticos, independentemente da sua competência, têm um incentivo para aumentar a oferta de bens públicos antes da eleições. Neste estudo, o ciclo político-orçamental depende do número de eleitores informados e das rendas privadas dos políticos, sendo que o ciclo é mais acentuado em países em desenvolvimento.

A literatura acerca dos ciclos político-orçamentais, argumenta que os políticos tentam sincronizar o momento dos benefícios económicos com as eleições. A prestação do governo eleito, nomeadamente na taxa de crescimento e no desemprego, fazem com que a possibilidade de reeleição seja maior, conforme melhores forem os seus resultados destas variáveis (Geys, 2007). Desta forma, os políticos são movidos por dois tipos de motivações – ideológicas e oportunistas. Os modelos de ideologia (Hibbs, 1977; Alesina, 1987)⁴ afirmam que os governos de esquerda e de direita escolhem políticas fiscais diferentes quando estão no poder, não apenas porque se preocupam com o bem-estar de certos grupos da sociedade, mas também porque, ao fazê-lo, podem preservar a lealdade de seus eleitores e garantir eleições favoráveis. De acordo com Alesina (1987), a incerteza quanto à ideologia do partido

⁴ O modelo de ideologia foi criado por Hibbs (1977) e afirma que uma vez no poder os políticos tentam favorecer os grupos da população que os elegeram. As expectativas racionais foram introduzidas no modelo de ideologia por Alesina (1987).

que ganhará as eleições poderá originar erros nas expectativas de inflação e taxa de desemprego para o período imediatamente posterior às mesmas (Veiga & Veiga, 2004). Frey e Schneider (1978) e Dubois (2016) apontam para a possibilidade de que motivos ideológicos são centrais no início da legislatura, enquanto motivações oportunistas tendem a tomar a vantagem quando as eleições são iminentes.

Os comportamentos, no âmbito dos ciclos político-orçamentais, segundo Serralde Miguez (2000), podem ser enquadrados na existência de um comportamento oportunista:

- Centrado na sinalização da competência dos governos, e considerando a assimetria de informação no período pré-eleitoral. Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988) racionalizaram o ciclo orçamental oportunista, assumindo que há informações imperfeitas entre eleitores e os partidos no governo. Esta assimetria faz com que os governantes influenciem estrategicamente os resultados eleitorais, de modo a sinalizar o elevado grau de competência ao eleitorado, agradar a um elevado grupo de eleitores e dar ênfase à reeleição. O que origina os ciclos político-económicos é uma combinação de atrasos por parte dos eleitores.

- Justificado pela consideração explícita do esquecimento/recordação, o que afeta inclusive os eleitores racionais. Dessa forma, os governos provocam um ciclo político-orçamental contínuo, onde as despesas aumentam gradualmente até ao ano de eleições, e fazem com que o saldo orçamental fique deficitário (Ribeiro et al., 2013). Após esse ano vai ter de se inverter o sentido e fazer com que o saldo orçamental volte a ficar equilibrado (Bastida et al., 2013). Os governos envolvem-se assim, em ciclos político-económicos, caracterizados pelo aumento da despesa pública, e por sua vez, do endividamento no período pré-eleitoral, seguido por tensões inflacionistas e políticas restritivas no período pós-eleitoral (Pereira, 1997).

- Os políticos no poder preocupam-se com o seu bem-estar, não apenas no caso de vitória, mas também de derrota eleitoral. Em 1992 é apresentado um modelo por Rosenberg que inclui estas duas possibilidades: serem reeleitos e perderem a eleição. As despesas pré-eleitorais, segundo conclusões de vários estudos, são mais elevadas que as pós eleitorais, no entanto esta assimetria fica acentuada no caso de não haver recandidatura por parte do titular no poder. Dessa forma, a diferença fica maior quanto menor for a possibilidade de reeleição, provocando um agravamento no ciclo eleitoral político.

Além desse comportamento oportunista, Serralde Miguez (2000) ainda prevê a existência de um comportamento político ideológico, baseado na diferença da estrutura das despesas, que são efetuadas tendo por base a expectativa dos eleitores. Os partidos de esquerda centram as suas despesas mais ao

nível social, enquanto que os de direita dirigem as mesmas para o âmbito económico – produtivo, infraestruturas e defesa. O facto de os governantes usarem o orçamento público taticamente faz com que obtenham o apoio eleitoral de novos eleitores e reforcem a lealdade de seus partidários tradicionais.

Segundo Veiga e Veiga (2005) podem-se identificar três linhas de investigação relativamente às determinantes económicas dos resultados eleitorais. Na primeira os eleitores analisam as decisões que foram tomadas no passado pelos governantes para determinarem a sua escolha eleitoral. A segunda linha de investigação baseia-se no desempenho da economia. Os eleitores apesar de não conhecerem as preferências dos governantes na perfeição, utilizam os resultados observáveis do desempenho da economia para fazerem inferência acerca da política económica. Na terceira linha de investigação o processo de reeleição depende das políticas económicas adotadas no passado e do desempenho da economia durante o mandato. Esta investigação acrescenta que existe incerteza relativamente à eficácia das medidas de política económica. A incerteza vai fazer com que o político no poder manipule as políticas de forma a ir ao encontro dos seus objetivos eleitoralistas o que faz com que o nível de bem-estar fique abaixo do potencial.

Segundo L. Veiga et al. (2019) é fundamental identificar quais são os fatores que incentivam os políticos a manipular as políticas pré-eleitorais (ou seja, ser oportunista) e os que influenciam a capacidade das políticas oportunistas aumentarem as perspetivas de reeleição (isto é, gerar votos adicionais).

Para o primeiro tópico, os principais fatores que afetam os incentivos dos incumbentes e a capacidade de agir de forma oportunista são os seguintes:

- Previsibilidade do momento das eleições e competitividade eleitoral

Quando a data da eleição é conhecida com bastante antecedência, os políticos em exercício têm mais tempo e mais oportunidades para manipular a política orçamental, de modo a serem reeleitos. Os incentivos dos políticos para adotar políticas oportunista depende da probabilidade de vencerem as eleições e das potenciais mudanças na ideologia do governo.

- Ideologia

Os políticos, sejam de esquerda ou de direita⁵, podem adotar políticas diferentes quando estão no poder, não apenas porque se preocupam com o bem-estar de certos grupos da sociedade, mas também porque, ao fazê-lo, podem preservar a lealdade de seus eleitores e garantir um resultado favorável nas eleições seguintes.

⁵ Para os municípios portugueses, a evidência sugere que os autarcas de esquerda geram maiores ciclos político-orçamentais que os de direita (Veiga e Veiga, 2007).

- Características Constitucionais

Vários autores deram contribuições importantes ao explorar o papel de diferentes sistemas eleitorais (sistemas majoritários versus sistemas proporcionais) e diferentes formas de governo (regimes parlamentares versus presidencialistas) na formação de ciclos político-orçamentais. Em sistemas proporcionais os políticos procuram o apoio de grupos maiores do eleitorado o que cria incentivos para angariar votos por meio de amplos programas de políticas públicas. Em sistemas majoritários os governantes têm um maior incentivo para adotar medidas direcionadas a círculos eleitorais específicos.

- Extração de rendas, recandidatura e limitação de mandatos

Quanto maiores as rendas que os políticos podem extrair no período pós eleitoral maior o incentivo para manipulações pré-eleitorais. Políticos que não se recandidatam estão menos dispostos a incorrer os custos de sinalização da competência e, portanto, são menos oportunistas.

- Regras orçamentais e outras restrições ao executivo

A existência de regras orçamentais, nomeadamente quanto ao equilíbrio orçamental, restringem a capacidade dos decisores públicos para manipular estrategicamente a política orçamental para obter ganhos eleitorais. Os estudos que abordam este tópico por vezes não chegam à mesma conclusão, no entanto de um modo geral, as regras orçamentais limitam a capacidade de gerar ciclos.

Relativamente aos fatores que influenciam a capacidade das políticas oportunistas gerarem votos adicionais, L. Veiga et al. (2019) referiu os seguintes:

- Informação do eleitor e transparência da política orçamental

Além da corrupção governamental, Shi e Svensson (2006) também consideram a informação dos eleitores como um fator condicional para os ciclos político-orçamentais. Quanto menos informados forem os eleitores menor a sua capacidade de distinguir as manipulações pré-eleitorais da competência dos políticos, logo, mais beneficiam os políticos com estas manipulações.

- Maturidade da democracia

Brender e Drazen (2005) mostraram que os ciclos são mais proeminentes em novas democracias do que em democracias estabelecidas, pois os eleitores estão menos familiarizados com as manipulações eleitorais.

- Proeminência do voto não económico

Efthyvoulou (2012) apresenta o argumento de que as questões económicas nem sempre estão no topo da agenda política e a avaliação que os eleitores fazem sobre o desempenho do governo pode depender desse tipo de questões. O autor mostra que quanto maior o peso que os eleitores atribuem a

questões não económicas antes das eleições, mais fracos são os ciclos, uma vez que menos eleitores podem ser influenciados por um aumento pré-eleitoral nos gastos direcionados ao bem-estar.

Um dos pontos principais, segundo Alesina e Passalacqua (2016) é que os ciclos político-orçamentais podem explicar desvios relativamente pequenos da política adotada face à política ótima em torno das eleições, especialmente em novas democracias. No entanto, eles não podem ser a principal explicação para a grande e duradoura acumulação de dívida pública.

A comprovação da existência de ciclos eleitorais gera ineficiências na alocação dos recursos económicos, logo é sugerido que sejam adotadas medidas que diminuam o poder discricionário dos governantes – como a imposição de regras mais apertadas na gestão das finanças públicas locais. Dessa forma, a fixação de limites ao endividamento e aos défices poderá ser benéfico para dificultar o comportamento eleitoralista dos autarcas.

- Regras orçamentais

Uma regra equilibrada de orçamento não permite gerar défices quando a necessidade de gastos é especialmente grande e não permite acomodar flutuações da receita tributária ao longo do ciclo para determinados impostos. No entanto, as distorções políticas são tão grandes que o governo está muito longe de seguir a política ótima.

Um argumento contra a adoção de regras orçamentais é de que os mercados, se forem eficientes, impõem ao governo o custo dos empréstimos que se distanciam da política ótima, levando a mais disciplina. No entanto, a experiência recente da área do euro e das suas crises lança uma dúvida muito séria sobre esse argumento (Alesina & Passalacqua, 2016). O facto das taxas de juro estarem em níveis baixos fez com que vários países acumulassem grandes dívidas. Como a disciplina de mercado não era considerada suficiente, os países financiadores da união monetária introduziram regras orçamentais contingentes, como o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

As regras do orçamento para os governos nacionais também se aplicam para os sub-nacionais. Segundo Alesina e Passalacqua (2016) existem várias razões para que os governos locais sejam mais “interessantes”. Os governos locais têm um problema comum devido ao facto dos seus gastos locais serem, pelo menos em parte, financiados por transferências nacionais e, portanto, os governos locais não internalizam completamente os custos tributários dos seus gastos nas decisões. As regras orçamentais equilibradas para os governos locais devem ser acompanhadas por estabilizadores automáticos de base nacional, para evitar políticas orçamentais pro-cíclicas, a menos que, uma regra

orçamental equilibrada seja escolhida também para o governo nacional. A aplicação desta regra equilibrada do orçamento local pode ser mais fácil, uma vez que pode ser feita e monitorizada pelos governos nacionais o que evita a acumulação de dívidas insustentáveis com incertezas, interrupções e custos associados aos resgates de localidades excessivamente endividadas. Além disso, a regra do orçamento equilibrado pode ser onerosa no curto prazo e benéfica no longo prazo.

- Teoria Institucional

A teoria institucional surge nos finais dos anos 1970, tendo por base o reconhecimento da importância que o meio envolvente tem na definição das estruturas e comportamentos das organizações (Ribeiro & Jorge, 2015). Esta teoria centra-se nos estudos da influência que os fatores sociais e culturais têm sobre as estruturas e padrões de comportamento das instituições, ou seja, na definição de instituições são revelados aspetos de carácter cultural, social e comportamental. DiMaggio e Powell (1983) entendem que para instituições que pertençam a um determinado ambiente institucional, existe um processo de homogeneização que faz com que sejam cada vez mais similares entre si. Este processo é denominado por isomorfismo e pode ajudar a compreender e a explicar a influência da política.

As instituições orçamentais são definidas como o conjunto de regras, procedimentos e práticas segundo as quais os orçamentos são elaborados (Eslava, 2011). As regras orçamentais tem assim uma abordagem alternativa que não impõe regras numéricas, mas adota certos tipos de instituições orçamentais, ou seja, procedimentos que levam à definição de um orçamento.

A definição e aprovação de um orçamento numa democracia é frequentemente considerado um processo complexo e podem-se identificar três fases: a formulação de uma proposta orçamental dentro do executivo, a apresentação e aprovação do orçamento, e a sua execução (Alesina & Passalacqua, 2016). Para que a elaboração e a execução do orçamento decorra da melhor forma é necessário que, as instituições sejam responsáveis pela transparência dos procedimentos.

As instituições orçamentais foram classificadas em dois tipos: hierárquicas e colegiais (Alesina & Passalacqua, 2016; Eslava, 2011). As primeiras limitam a responsabilidade democrática do processo orçamental com um alto grau de delegação e as segundas são aquelas que permitem uma maior representação dos diferentes interesses no processo orçamental.

As instituições podem ser mais ou menos hierárquicas em diferentes estágios do processo orçamental. As instituições hierárquicas são aquelas que, limitam o poder dos ministros, centralizam/privilegiam o poder do político no poder e limitam de várias maneiras a capacidade do legislativo modificar o tamanho do orçamento proposto pelo governo. Além disso, estas instituições têm maior probabilidade

de impor restrições orçamentais, evitar défices persistentes e implementar ajustes fiscais mais rapidamente. Já as instituições colegiais dão ênfase às regras democráticas, respeitam os direitos da minoria e são menos propensos a gerar orçamentos fortemente inclinados a favor dos interesses da maioria. Dessa forma, é provável que regras mais hierárquicas aumentem a disciplina orçamental, mas a sua eficácia depende do nível de transparência do orçamento. As regras podem frequentemente ser contornadas através de contabilidade criativa⁶ (Milesi-Ferretti, 2003), portanto, a capacidade do público e da Assembleia monitorizar e compreender o orçamento é a chave para evitar excessos orçamentais. As evidências parecem sugerir que regras eficazes precisam ser mais abrangentes, no sentido de impor limites não apenas aos défices, mas também à dívida. Apesar disso, regras mais abrangentes também são regras mais complicadas e a possibilidade de aplicá-las é questionável (Eslava, 2011). Instituições orçamentais diferentes podem funcionar de maneira muito diferente em diferentes países, dependendo da interação com outras características do próprio país. Países com menor polarização e governos mais homogêneos podem ter maior probabilidade de escolher instituições orçamentais mais hierárquicas, uma vez que a delegação é mais fácil (Alesina & Passalacqua, 2016).

- Fragmentação Política

Existem inúmeros autores que abordam o tema da fragmentação política por esta ter impactos na política orçamental e também afetar o comportamento do político oportunista. A fragmentação política é definida pela dispersão do poder político. Alesina e Drazen (1991), apresentam um modelo de guerra de atrito onde afirmam que quantos mais partidos estiverem no governo mais demorado se torna tomar uma decisão, o que faz com que, o processo de impedir que a dívida cresça seja mais demorado e, por isso, maior é a carga dos juros e mais cara fica a estabilização.

As decisões são adiadas até os custos desse adiamento se tornarem demasiado elevados para, pelo menos, um dos decisores. Desta forma, estes modelos incidem sobre a incapacidade dos governos fragmentados responderem rapidamente a alterações das circunstâncias.

Os políticos competem entre si para direcionar os benefícios ao seu eleitorado (Eslava 2011), no entanto os custos são igualmente distribuídos por todos os eleitores (Vanneste & Goeminne, 2020). Quanto mais partidos houver na coligação, maior o volume de despesa total. Se a coligação for mais fragmentada maior é a incerteza de na próxima legislação os diferentes partidos estarem no poder.

⁶ Os políticos têm incentivos para ocultar impostos, sobrestimar os benefícios dos gastos e ocultar os passivos governamentais (o equivalente a impostos futuros). Esta contabilidade criativa faz com que ocorra uma ilusão nos eleitores que atrasa a percepção realista do eleitorado sobre o estado real das finanças públicas.

Por um lado, a fragmentação do governo afeta a oportunidade de manipular a política. A manipulação da política pode ser mais fácil para governos com apenas um partido e tornar-se mais difícil quanto maior for o número de partidos (De Haan & Sturm, 1997). Isso reduz o incentivo para que os partidos numa coligação embarquem em manobras pré-eleitorais para aumentar a sua popularidade. Este argumento leva à hipótese de que os ciclos eleitorais são menos prováveis quando o governo está mais fragmentado (Geys, 2007).

Por outro lado, a incerteza legislativa está positivamente relacionada com a fragmentação do governo. Os governos fragmentados têm, em média, um mandato mais curto e, dada a incerteza envolvida no processo de formação de coligação, o futuro político dos partidos é menos claro do que comparado com governos de apenas um partido. Esta maior incerteza quando estamos perante uma coligação leva à hipótese de que os governos fragmentados podem entrar em ciclos pré-eleitorais mais proeminentes. Além disso, os partidos numa coligação não internalizam totalmente os custos orçamentais das suas ações (Velasco, 2000). Isto leva a níveis de despesa mais elevados e a um aumento mais acentuado das despesas pré-eleitorais sob governos fragmentados. Por último, Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002) argumentam que a incerteza sobre a futura participação do governo pode criar um incentivo para limitar as opções políticas dos futuros governos, aumentando estrategicamente a dívida pública antes das eleições.

De modo a comprometer o governo seguinte e a tornar a governação, na próxima legislatura, mais difícil para os sucessores com preferências políticas diferentes, os partidos garantem que haja altos níveis de dívida (Ashworth et al., 2005). Consequentemente, espera-se que o saldo orçamental seja menor quando mais fragmentado esteja o governo. Outros autores que se baseiam na designada *Weak Government Hypothesis* chegam à mesma conclusão, isto é, governos mais fracos conduzem a maiores défices e dívidas públicas (Martins & Correia, 2015).

- Redistribuição intergeracional

Segundo Letelier (2011), os empréstimos contraídos pela administração pública podem justificar-se pela alteração do custo de novos bens de capital, o que realça a equidade intergeracional. Um investimento público feito no presente não beneficia apenas os contribuintes atuais, logo é previsível que exista um elemento de equidade na imputação de parte do encargo financeiro do capital público às gerações futuras.

A existência de redistribuição entre indivíduos, regiões e gerações é um núcleo do conflito político na política macroeconômica e mais concretamente na política orçamental. Como é constatado em Alesina e Passalacqua (2016), este papel redistributivo tem aumentado ao longo do tempo.

Acerca da redistribuição intergeracional existem duas visões. Uns indivíduos preferem que as gerações futuras sejam “prejudicadas” para que a geração atual tenha mais rendimento e outros são indiferentes à distribuição intergeracional de impostos. No primeiro ponto de vista, o eleitor decisivo normalmente escolherá impostos correntes mais baixos, financiados por dívida adicional, pois não se preocupa com a herança que deixa para as gerações futuras. Se, em vez disso, o eleitor decisivo se preocupar com o bem-estar das gerações futuras, ele é indiferente a uma realocação de impostos.

Visto que os governantes no poder, têm a possibilidade de optar por dois caminhos, a utilização da dívida ou de impostos para financiar os gastos, Baber e Sem (1986) concluíram que a escolha do governo entre contrair dívida ou aumentar impostos varia inversamente com o tempo restante até a próxima eleição.

Como a distribuição intergeracional assenta num conflito entre as gerações presentes e futuras acerca da distribuição dos custos, os partidos no poder vão tentar agradar aos atuais eleitores decidindo por projetos para o curto prazo (Bastida et al., 2013). Dessa forma, a redistribuição pode ser uma das causas da dívida pública ser superior à que emergiria num modelo com perfeito altruísmo intergeracional e mercados de capital perfeitos.

Tabellini (1991) explora um argumento diferente. A ideia principal é que a emissão de dívida cria um círculo eleitoral de apoio ao seu pagamento. Assim, a emissão de dívida cria uma situação de não reversão que força os eleitores a votar para pagá-la, a fim de evitar consequências redistributivas intrageracionais de rejeição à dívida.

Idealmente, a dívida deveria ser estruturada de modo a que cada geração participasse no endividamento de forma proporcional à sua capacidade de beneficiar da melhoria financiada pela dívida, mas o que acontece é que a dívida torna-se numa obrigação legal das gerações futuras, mesmo que não partilhem equitativamente os benefícios.

Depois de tudo o que já foi dito e de todos os conceitos enunciados anteriormente, as políticas não devem levar ao aumento da relação dívida sobre o PIB. Neste sentido, os políticos que estão no poder devem mudar as suas políticas conforme o que está a ocorrer no momento. Posto isto, quando existem aumentos nos gastos discricionários durante as recessões, deve haver uma compensação com o corte desses mesmo gastos nos períodos de expansão (Alesina & Passalacqua, 2016). Apesar de se saber o

que é necessário fazer, os políticos não o fazem devido a existirem distorções que são geradas pelo facto dos cidadãos precisarem de oferecer incentivos para os políticos permanecerem no cargo. Essas distorções podem ou não desaparecer a longo prazo.

Segundo Alesina e Passalacqua (2016), um político não se compromete com políticas, pois os cidadãos não se comprometem a manter o político no poder no futuro. Portanto, num jogo infinitamente repetido, a reputação sustenta políticas de equilíbrio. Como existe falta de comprometimento, há dois conjuntos de incentivos que precisam ser satisfeitos: o político e o cidadão. O político em exercício sabe que os cidadãos o retiram do cargo no início do período seguinte se ele não tiver um bom desempenho. Os cidadãos apesar de o político estar a fazer um bom trabalho podem ter também incentivo para o substituir. Nesse sentido, os cidadãos não se comprometem a manter o político no poder, portanto, o político em exercício precisa de estabelecer políticas orçamentais de modo a definir um nível de tributação suficientemente baixo e/ou um nível de despesa pública suficientemente alto para ter mais probabilidade de permanecer no cargo no período subsequente.

Em resumo, satisfazer os incentivos dos políticos exige receitas suficientemente altas e níveis suficientemente baixos de gastos públicos. Por outro lado, satisfazer os incentivos dos cidadãos requer um nível suficientemente baixo de impostos e um nível suficientemente alto de gastos públicos. A melhor política é, portanto, aquela que maximiza a utilidade vitalícia dos cidadãos, sujeita aos dois conjuntos de restrições compatíveis com incentivos.

Setor Público Português

A Constituição de 1976 estabeleceu a autonomia das autarquias locais e a descentralização da administração pública. Antes de 1976, as autarquias locais eram vistas como administrações indiretas do Estado mais do que uma verdadeira administração autónoma (Nabais, 2007). Assim a constituição passou a definir as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações, aproximando o poder político dos cidadãos.

A autonomia financeira, presente na Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro, destaca que no âmbito da política económica nacional, as autarquias locais têm direito a recursos próprios adequados, dos quais tem acesso livre no exercício das suas funções. Desta forma a autonomia do Poder Local e a existência de autarquias locais como componentes da organização democrática do Estado proporcionou a consolidação da característica municipalista da regionalização portuguesa através da “Lei das Autarquias” – Lei n.º 79/77, de 25 de outubro – e da “Lei das Finanças Locais (LFL)” – Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro (Ferreira, 2011).⁷ Desde o início da democracia até à atualidade vigoraram várias Leis de Finanças Locais, sendo que, relativamente ao endividamento, as regras foram cada vez mais restritas.

Nos pontos seguintes, descreve-se o setor público, analisa-se as funções dos municípios, abordam-se as principais fontes de receita e de despesa, e por fim, as regras do endividamento e a sua evolução histórica.

- Estrutura do Setor Público

A Administração Pública, em qualquer país, exerce as suas competências sobre o território nacional e tipicamente está estruturada em níveis de jurisdição territorial. Em Portugal, existem vários níveis de jurisdição territorial: central, regional e local. Desta forma, o setor público engloba assim as administrações públicas – constituídas por a Administração Central, a Administração Regional e Local e a Segurança Social – e o setor empresarial de capitais totais ou maioritariamente públicos. A Constituição da República Portuguesa de 1976, mais especificamente o Decreto n.º 86/76, de 10 de abril, nos artigos 235º e 236º além de compreender a existência de autarquias locais, define-as em três categorias: freguesias, municípios e regiões administrativas. As autarquias locais dispõem de pessoal, património e finanças próprias, cujo a gestão compete aos respetivos órgãos (Baleiras et al., 2018), possuindo ainda autonomia orçamental e contabilística (Nabais, 2007). “A tutela sobre a sua

⁷ A Lei das Autarquias define as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos. Já a LFL foi um marco importante para a concretização e solidificação das estruturas e dos princípios da autonomia municipal.

gestão é meramente inspetiva e apenas pode ser exercida de acordo com o previsto na lei, salvaguardando a democraticidade e a autonomia do poder local” (L. Veiga & Pinho, 2007a, p. 3).

A Administração Central e os Fundos de Segurança Social exercem a totalidade das suas atribuições sobre o território do Continente e uma parte delas sobre os arquipélagos dos Açores e da Madeira, a Administração Regional tem atribuições sobre estes arquipélagos e a Administração Local é competente para exercer as suas atribuições sobre freguesias, concelhos, regiões NUTS-III⁸ e outras geografias locais (Baleiras et al., 2018).

Nos últimos anos, tanto na Europa como em Portugal, assistiu-se a uma descentralização de competências para as autoridades infranacionais, assim como, a uma transferência de poderes e competências para um nível supranacional. Comparando o nível de descentralização de Portugal com os restantes países da Europa, nomeadamente os da zona Euro, a oscilação em Portugal não foi tão significativa como nos restantes países, e por isso Portugal ainda continua a ser um dos países mais centralizados (Teles, 2021).

O setor público português assegura a sua missão de produção, prestação e alocação de bens e serviços aos cidadãos por recurso a vários subsectores, ou formas organizacionais, com diferentes enquadramentos jurídico-institucionais. O Estado tem como função assegurar as funções de redistribuição de rendimento, afetação de recursos e estabilização macroeconómica (Buchanan, 1960; Musgrave, 1959).

O Estado português é um Estado unitário, descentralizado a nível administrativo, nas autarquias locais e em certas instituições ou corporações, e desconcentrado, a nível político, no que diz respeito aos arquipélagos (Nabais, 2007).

Atualmente em Portugal, temos um total de 308 municípios⁹ (278 municípios no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira) e um total de 3 091 freguesias (2 882 freguesias no Continente, 155 na Região Autónoma dos Açores, 54 na Região Autónoma da Madeira). Os municípios são as entidades político-administrativas com jurisdição sobre os concelhos, e nas décadas mais recentes, tanto as freguesias como os municípios foram criando, por iniciativa própria, entidades vocacionadas para a cooperação com as autarquias do mesmo escalão, de modo a promover o interesse comum no âmbito das próprias atribuições das autarquias locais.

⁸ NUTS é a nomenclatura da União Europeia para unidades estatísticas territoriais. Portugal subdivide-se em três regiões: NUTS I (Continente, Açores e Madeira), sete regiões NUTS II e 25 regiões NUTS III. Cada região NUTS III agrega vários municípios, que correspondem ao nível NUTS IV. As unidades NUTS foram definidas de forma a produzir estatísticas dos agregados territoriais em Portugal que serviam de suporte às estatísticas regionais comunitárias (L. Veiga & Pinho, 2007a).

⁹ Sugere-se a consulta do portal <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt>.

Quadro 1 – Universo do Setor Público

Designação			
i) Administrações públicas			
	i1)	Administração Central	
	i1.1)	Estado	
	i1.1)	Fundos e Serviços Autónomos	
	i2)	Administração Regional	
	i3)	Administração Local	
	i3.1)	Autarquia local	
		i3.1.1)	Freguesias
		i3.1.2)	Municípios
	i3.2)	Entidade intermunicipal	
		i3.2.1)	Áreas metropolitanas
		i3.2.2)	Comunidades intermunicipais
	i4)	Segurança Social	
ii) Setor empresarial			

Fonte: Baleiras et al. (2018) e adaptação da autora.

No [Quadro 1](#), temos presente a síntese da composição atual das administrações públicas.

Analisando as principais componentes deste quadro podemos reconhecer que, o Estado corresponde à maior componente do setor público. Integra os diversos ministérios e está desconcentrado administrativamente por funções e pelo território; não tem em geral personalidade jurídica e tem um grau limitado de autonomia administrativa. Já os Fundos e Serviços Autónomos têm autonomia administrativa e financeira.

A freguesia é a autarquia local de menor dimensão e visa a prossecução dos interesses próprios da população residente. É o nível de governo mais próximo da população e, por isso, conhece melhor os seus problemas e as suas necessidades. A reorganização administrativa territorial autárquica, através da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, levou à fusão e à criação de uniões de freguesias, o que por sua vez fez com o que desaparecessem um total de 1168 freguesias das 4259 existentes. Esta lei surgiu com o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) de forma a que os custos da Administração Local diminuíssem. Apesar disso, como os municípios se mantiveram inalterados, a redução dos custos não se tornou tão significativa como se previa (F. Veiga et al., 2015).

Os municípios, também designados legalmente por autarquias locais, são a forma organizacional mais importante do tecido público local e tal como a freguesia, procura a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante os órgãos representativos por ela eleitos. Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal (órgão deliberativo) e a câmara municipal (órgão executivo). Segundo Teles (2021) para que a relação entre decisores políticos e cidadãos seja a melhor possível é necessário que exista comunicação e proximidade entre estes dois órgãos. Os municípios revelaram e revelam-se de primordial importância no contexto das políticas públicas locais e como consequência adquiriram ao longo do tempo uma grande importância histórica, política, económica, administrativa, financeira e jurídica (M. Fernandes et al., 2019).

As entidades intermunicipais atuam sobre um conjunto de território intermunicipal com funções de planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal e participação na gestão de programas operacionais de base regional no âmbito da política de coesão. Compete-lhes assegurar a articulação entre a Administração Central e os municípios associados na provisão de bens e serviços através de redes de equipamentos, desenvolvimento regional e na prestação de serviços públicos essenciais (Baleiras et al., 2018). As entidades intermunicipais só existem no Continente e têm jurisdição sobre unidades territoriais de nível NUTS-III. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro tal como estabelece o regime jurídico das autarquias locais também aprova o estatuto das entidades intermunicipais. Existem 21 comunidades intermunicipais¹⁰ e duas regiões metropolitanas¹¹ – Lisboa e Porto. O incentivo à cooperação entre as 21 comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto permite que se obtenham economias de escala que, por sua vez, podem originar reduções nos custos. Na [Figura 1](#), estão identificadas as unidades territoriais em que as Comunidades Intermunicipais exercem jurisdição. A Segurança Social é uma unidade institucional cuja principal função é fornecer prestações sociais e tem como recursos, principalmente, as contribuições sociais obrigatórias.

O Setor Empresarial¹², nomeadamente o Local, é composto por empresas públicas locais e serviços municipalizados, sendo estes, municipais e intermunicipais. Os serviços municipalizados estão integrados na estrutura organizacional dos municípios, no entanto dispõem de uma organização autónoma (geridos de forma empresarial). As empresas locais são sociedades em que os municípios

¹⁰ As comunidades intermunicipais foram criadas pela Lei n.º 11/2003, 13 de maio, e nestas os municípios são livres de estabelecer acordos de cooperação de curto ou longo prazo e têm a possibilidade de os abandonar com regras mutuamente acordadas (Teles, 2021).

¹¹ As 2 áreas metropolitanas surgiram através da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio e relativamente ao restante território podiam assumir duas formas: grande área metropolitana e comunidade urbana. Apesar de duas formas existentes apenas a primeira entrou em funcionamento (Nabais, 2007).

¹² O conceito do Setor Empresarial Local encontra-se definido na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro (Pinto & Santos, 2016). O regime jurídico da atividade empresarial local está presente na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e o regime do setor público empresarial consta no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

podem exercer uma influência, direta ou indiretamente, em virtude de deterem qualquer controlo de gestão.¹³

Posto isto, as freguesias, os municípios e as entidades intermunicipais são entidades político-administrativas. As demais entidades do sector público local não gozam de autonomia política porque a sua atividade é orientada pelos órgãos de decisão das entidades externas que as instituíram ou sobre elas dispõem de poder de controlo (Baleiras et al., 2018).

- Municípios

No tópico anterior já foi referida esta entidade, no entanto, como é um dos elementos fulcrais deste estudo analisou-se com maior detalhe. Os municípios são as autoridades mais antigas, pois existem desde a Idade Média, e ainda hoje em dia, a sua importância continua presente. Devem melhorar o bem-estar da população sob sua jurisdição, promovendo a organização territorial, o desenvolvimento social e económico e a oferta de bens públicos locais (Ferreira, 2011).

As competências dos municípios evoluíram ao longo do tempo, sofreram alterações e a lei que se encontra em vigor neste momento é a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. As áreas de intervenção da administração local portuguesa, a partir de 1976 foram progressivamente alargando, e podem ser divididas em três etapas. A primeira etapa diz respeito aos 10 anos seguintes à ocorrência da revolução de 1974, e está mais concentrada em intervenções de natureza infraestrutural. A segunda etapa ocorre após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, e com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março. A última etapa, teve início no final da década de 90, e corresponde ao novo alargamento das áreas de atuação da administração local (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro) (L. Veiga & Pinho, 2007a).

Segundo o art.º 3º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os municípios têm as seguintes competências legalmente previstas: consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento e controlo prévio, e por fim a fiscalização. Além das leis presentes no quadro seguinte também se destacam as seguintes leis relativamente às competências dos municípios: Lei n.º 169/99, de 18 de setembro; Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro e a Lei orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

O leque de atribuições e competências das autarquias resultou da crescente descentralização de funções, que por sua vez, colocou uma maior pressão sobre os orçamentos municipais. No [Quadro 2](#) é

¹³ Informação extraída do portal da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

possível ver a evolução legislativa das atribuições dos municípios através das várias leis que entraram em vigor no evoluir dos anos.

Quadro 2 – Evolução das atribuições dos municípios

Lei n.º 79/77, de 25 de outubro ¹	Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março ²	Lei n.º 159/99, de 14 de setembro ³	Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro ⁴
<ul style="list-style-type: none"> - Administração de bens próprios e sob sua jurisdição - Fomento - Abastecimento público - Cultura e assistência - Salubridade pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Administração de bens próprios e sob sua jurisdição -Desenvolvimento - Abastecimento público - Salubridade pública e ao saneamento básico - Saúde - Educação e ensino - Cultura, tempos livres e desporto - Defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional - Proteção civil 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - Cooperação externa 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipamento rural e urbano - Energia - Transportes e comunicações - Educação, ensino e formação profissional - 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 - Cooperação externa

Fonte: Melo (2013); F. Veiga, Tavares, Carballo-Cruz, L. Veiga, e Camões, (2015) e adaptação da autora.

Notas: 1) Art.º 2º do Lei n.º 79/77 de 25 de outubro; 2) Art.º 2º Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de março; 3) Art.º 13º Lei n.º 159/99 de 14 de setembro; 4) O artigo que é utilizado é o art.º 23º Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, no entanto este artigo sofreu uma alteração com a Lei n.º 69/2015, de 16 de julho. Neste quadro já se utiliza o artigo devidamente atualizado.

Além das atribuições nestes domínios, o município ainda deve promover e salvaguardar os interesses das populações em articulação com as freguesias. A lista enunciada é universal, mas devido à heterogeneidade dos municípios a atuação e a concretização de cada município é muito diferente. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro além da alteração assinalada no quadro anterior, sofreu outras alterações relativamente à transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. A última atualização foi a Lei n.º 66/2020 de 04 de novembro, no entanto, para o presente trabalho as alterações mais relevantes ocorreram na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. No art.º 10º da última lei citada estão presentes os diferentes diplomas que surgiram no intervalo de tempo de 2013 a 2018, e o Capítulo II especifica as novas competências dos órgãos municipais segundo as principais atribuições enunciadas no quadro anterior.

A organização da política municipal cobre a totalidade do território nacional e detém competências próprias que, ao contrário das regiões, não substituem as do Estado (Baleiras, 2009). Apesar disso, o Estado pode delegar competências aos municípios em qualquer uma das atribuições acima. Assim, não há uma linha exata entre as competências exclusivas ou partilhadas.

Na organização dos municípios existem dois órgãos locais próprios que são representativos: a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. A Assembleia Municipal constitui o órgão deliberativo do município, isto é, o órgão que define as orientações do respetivo município. As competências da Assembleia Municipal encontram-se no art.º 25º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, entre elas retiramos a competência de apreciação e fiscalização, acompanhamento e votação das principais iniciativas, regulamentos e instrumentos de governação do município e aprovação do orçamento municipal. A Câmara Municipal é o órgão que executa as políticas decididas pela Assembleia Municipal. A Câmara é eleita através de listas independentes ou partidárias, e o presidente delega competências aos vereadores, atribui responsabilidades por áreas de governação e desempenha um papel de liderança no poder executivo. As competências deste órgão executivo estão presentes no art.º 33º da mesma lei, e entre elas temos que: elabora e executa as ações do orçamento, elabora e apresenta à Assembleia Municipal o relatório de atividade e os documentos de prestação de contas (M. Fernandes et al., 2020).

Os municípios portugueses apesar de terem os seus próprios orçamentos, estão sujeitos ao mesmo enquadramento legal e institucional (Correia & Martins, 2020). Tal como é dito no art.º 238º da Constituição da República de 1976, o regime das finanças locais é “estabelecido por lei e visa a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e prevê a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.”

Desta forma, apesar do contexto físico, demográfico e económico em que operam seja diverso, todos estão sujeitos às mesmas leis e regulamentos, regras de contabilidade, obrigações de reporte, responsabilidade na prestação de serviços públicos e possuem as mesmas competências de intervenção sobre as mesmas atribuições (Baleiras et al., 2018).

- Sistema financeiro e orçamental das autarquias locais

Os municípios portugueses, como se viu nos pontos anteriores, têm várias competências que vão implicar despesa, logo há a necessidade de financiar a mesma. Para que o financiamento seja definido de forma racional, as autarquias deverão efetuar um orçamento. As autarquias locais dispõem ainda de poder autónomo no domínio do planeamento financeiro e da contabilidade autárquica, pois só assim é que têm poder para elaborar e alterar os orçamentos próprios e os respetivos balanços e contas (Nabais, 2007).

O sistema integrado de contabilidade orçamental e patrimonial ao nível de cada município surgiu com o Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, denominado de POCAL, no entanto, apenas entrou em vigor a 1 de janeiro de 2002. O POCAL visa assim, a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade moderna, por forma a constituir um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais.

A atividade financeira desenvolve-se em dois sentidos distintos, mas complementares – realização de despesas e obtenção de receitas – para atingirem um fim comum: a satisfação das necessidades sociais (Pereira et al., 2016).

Segundo Nabais (2007), a autonomia financeira nas finanças locais exige que “as autarquias disponham de liberdade para estabelecer o destino das suas receitas e para realizar as suas despesas, afetando livremente as primeiras às segundas”. Os dirigentes locais possuem um maior controlo sobre as despesas do que sobre as receitas (e nestas sobre a componente capital), e desta forma as rubricas da despesa estão mais sujeitas à manipulação política (Veiga & Veiga, 2005).

- Receitas municipais

Para que os municípios façam face às despesas e aos investimentos necessários necessitam de receitas municipais. A receita municipal, obedece à classificação económica apresentada pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, presente no [Quadro 3](#).

Algumas das principais modalidades de receita pública¹⁴, segundo Pereira et al. (2016) e tendo por base a Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, são as seguintes:

- Receitas fiscais e impostos¹⁵: são prestações pecuniárias, com carácter coercivo e unilateral.

Ex: participação variável no IRS (até 5%), Imposto sobre veículos (IUC), Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Imposto Municipal sobre a transmissão onerosa de imóveis (IMT).

- Receitas patrimoniais: são receitas provenientes do património mobiliário e imobiliário do Estado.

Ex: Rendas de edifícios ou de concessões.

- Taxas, licenças e “preços”: são prestações pecuniárias, efetivas de natureza bilateral, pois pressupõe uma contraprestação específica por parte do serviço público.

Ex: Prestação de um serviço.

- Multas, penalidades e coimas: são pagamentos com natureza de penalização e infração a uma disposição legal.

Ex: Atraso no cumprimento de uma obrigação fiscal.

- Receitas creditícias ou empréstimos: são receitas que resultam da contração de empréstimos por parte das Autarquias locais junto das entidades financiadoras.

Ex: Empréstimos.

¹⁴ Além da divisão apresentada, podemos dividir a estrutura das receitas dos municípios, em receitas próprias e outras fontes de financiamento. As receitas próprias correspondem aos recursos financeiros que os municípios podem arrecadar, como impostos, taxas, rendimentos de propriedade e de venda de bens e prestação de serviços. As outras fontes de financiamento abarcam as transferências do Orçamento de Estado, os fundos comunitários e os empréstimos obtidos (L. Veiga & Pinho, 2007a).

¹⁵ É de salientar que a administração e gestão das receitas fiscais cabe à administração fiscal do Estado, pois é quem procede ao lançamento, à liquidação e à cobrança. Portanto, entre a administração municipal e a administração fiscal do Estado existe apenas uma relação jurídica pública de crédito regulada pelo direito financeiro (Nabais, 2007).

Quadro 3 – Classificação económica da Receita orçamental municipal

Receitas correntes	Receitas de capital	Outras receitas
- Impostos diretos	- Venda de bens de investimento	- Reposições não abatidas nos pagamentos
- Impostos indiretos	- Transferências de Capital	- Saldo da gerência anterior
- Taxas, multas e outras penalidades	- Ativos Financeiros	
- Rendimento de propriedade	- Passivos Financeiros	
- Transferências correntes	- Outras receitas de capital	
- Venda de bens e serviços correntes		
- Outras receitas correntes		

Fonte: Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro e M. Fernandes et al. (2020).

Além destas modalidades, as transferências da Administração Central e da União Europeia são um tipo de receita a destacar. As transferências têm uma enorme relevância porque durante muitos anos a maioria das receitas dos municípios provieram desta fonte, mais especificamente, do orçamento do Estado (Nabais, 2007).

A Administração Central reparte os recursos públicos de modo a que se atinjam dois tipos de equilíbrio – horizontal e vertical – entre as diferentes administrações públicas. Dizem-se horizontais se os dois governos pertencerem ao mesmo patamar da administração pública, e verticais, caso contrário.

A Administração Central assegura a maior parte das transferências para os municípios e, desde a LFL de 2007 existem três programas de transferências: o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)¹⁶, o Fundo Social Municipal (FSM) e a Participação variável de IRS (PV-IRS)¹⁷. A LFL ainda determina que os fundos comunitários só podem servir para financiar despesa corrente no caso do Fundo Social Europeu (FSE) e despesa de capital com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM).

É considerado empiricamente que as transferências do Governo Central influenciam os saldos orçamentais. A influência das transferências como fonte de financiamento das despesas pode gerar o designado *flypaper effect*, segundo o qual o aumento de um euro nas transferências para os municípios pode gerar mais despesa que o aumento de um euro no rendimento disponível local. Em

¹⁶ O FEF é repartido 50% no FGM (Fundo Geral Municipal) e os outros 50% no FCM (Fundo de Coesão Municipal) – LFL 2018 art.º 27º.

¹⁷ O FEF e FSM são transferências cuja decisão é do Estado, nomeadamente pela Assembleia da República (segundo a LFL em vigor). Já a PV-IRS é decidido pelo município e pode variar entre 0 e 5%.

Martins e Correia (2015) é evidenciado que os Governos Locais portugueses dependem consideravelmente das transferências recebidas do governo central e verifica-se também a existência do *flypaper effect* para os municípios portugueses.

Como enunciado em Baleiras et al. (2018), existem várias justificações económicas para a existência de transferências orçamentais a favor dos governos subnacionais, nomeadamente:

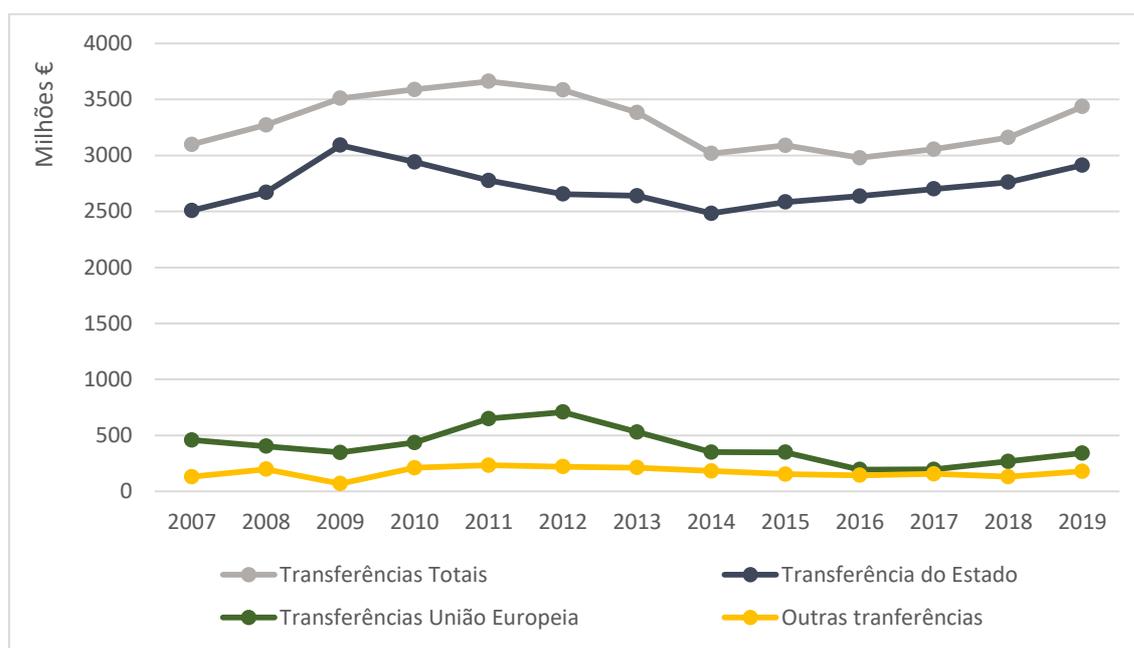
- A mitigação de desequilíbrios verticais no sector das Administrações Públicas;
- A correção de externalidades entre circunscrições;
- A implementação de metas nacionais através da provisão descentralizada de bens e serviços;
- A implementação de um princípio geral de equidade no acesso de todos os cidadãos a um padrão mínimo de qualidade nos serviços públicos locais, independentemente do seu local de residência.

Ainda relativamente às transferências podemos distinguir dois tipos: as ordinárias e as extraordinárias. As primeiras são os fundos enumerados num dos parágrafos anteriores; as segundas englobam os subsídios e as compartições financeiras – art.º 22º da LFL 2018 (Nabais, 2007).

De forma, a analisar a evolução das transferências dos municípios nos últimos anos, apresenta-se o gráfico seguinte. É pertinente salientar que neste gráfico estão apresentadas as duas principais fatias das transferências, as do Orçamento do Estado e dos Fundos Comunitários entre 2007 e 2019. As transferências do Estado são as transferências com maior peso nos municípios portugueses, e atingiram o seu máximo em 2009. A partir desse ano, os seus valores diminuíram até 2014 (ponto mínimo) sendo a taxa de variação de 20%. Desde 2014 até 2019, houve um aumento de 17% nas transferências do Estado.

As transferências provenientes dos Fundos Comunitários atingiram o máximo em 2012 e baixaram consideravelmente em 2013 e 2014 (-25% e -33,7% – variações anuais). Em 2016, o universo dos 308 municípios atingiram a menor receita neste tipo de transferência. Nos anos seguintes voltam a registar um acréscimo significativo, sendo que, houve novamente um aumento de cerca de 75%, de 2016 a 2019. As outras transferências não parecem ter oscilações tão acentuadas a nível gráfico, no entanto em 2009, esta rubrica atingiu um mínimo, e desde esse ano até 2019, estas receitas aumentaram 156%. Em 2019, a totalidade da verba auferida foi de 180 M€.

Gráfico 1 – Evolução das principais transferências recebidas pelos municípios



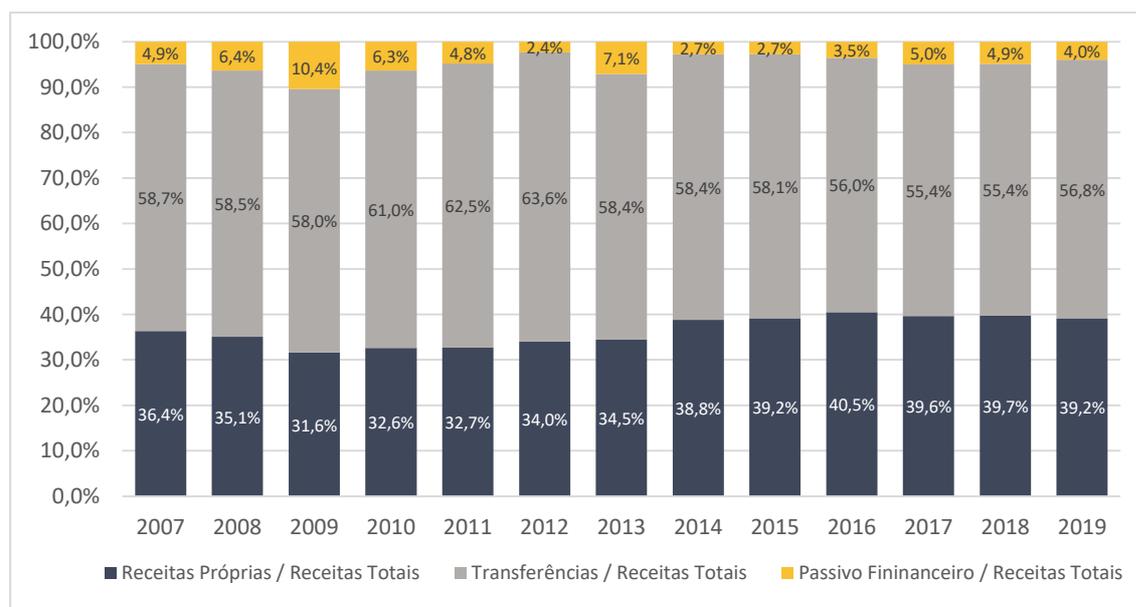
Fonte: DGAL e elaboração da autora.

O regime financeiro para os governos locais concede autonomia financeira aos municípios, ou seja, não é necessária a aprovação de uma autoridade superior para elaborar e aprovar os seus orçamentos. Apesar disso, uma grande maioria dos municípios depende fortemente das subvenções do governo central ou da UE. A nível subnacional há diferença entre as receitas próprias e totais. As receitas totais incluem as transferências recebidas do governo central que não são decididas pelos agentes de política local, enquanto que, as receitas próprias não contabilizam este tipo de transferências. Relativamente à diferença que existe entre as receitas próprias e as receitas totais surge o índice de independência financeira¹⁸. Para um município apresentar independência financeira, as suas receitas próprias têm de representar pelo menos 50% das receitas totais. Como podemos constatar no [Gráfico 2](#), isso não se verifica em nenhum ano. O gráfico apresenta a estrutura das receitas dos 308 municípios, no período de 2007 a 2019 e ilustra a evolução da independência financeira. Neste período, observou-se um crescimento de 2,8 pp no índice de independência financeira atingindo em 2019 o valor de 39,2%. Já as transferências tiveram um decréscimo de 1,9 pp, totalizando 56,8% em 2019. O peso das receitas próprias tal como o peso das transferências nas receitas totais de 2007 a 2009 diminuiu, logo, houve um aumento do passivo financeiro. A partir desse ano a percentagem de independência financeira aumentou e o peso das transferências diminuiu. O passivo financeiro no primeiro e último ano da análise totaliza um valor muito próximo (4,9% e 4,0%), no entanto, no período intermédio, teve algumas

¹⁸ A receita total de um município é igual à soma entre receitas próprias, transferências e passivos financeiros. A independência financeira estuda o peso das receitas próprias, das transferências e dos passivos financeiros, nas receitas totais. (M. Fernandes et al., 2020).

oscilações. O valor mínimo acontece em 2012 totalizando 2,4%, e o valor máximo foi de 10,4% em 2009. Como é possível constatar, as transferências são as que têm um maior peso nas receitas totais, comprando com as receitas próprias e o passivo financeiro, apesar disso, a percentagem diminuiu ligeiramente nos últimos anos.

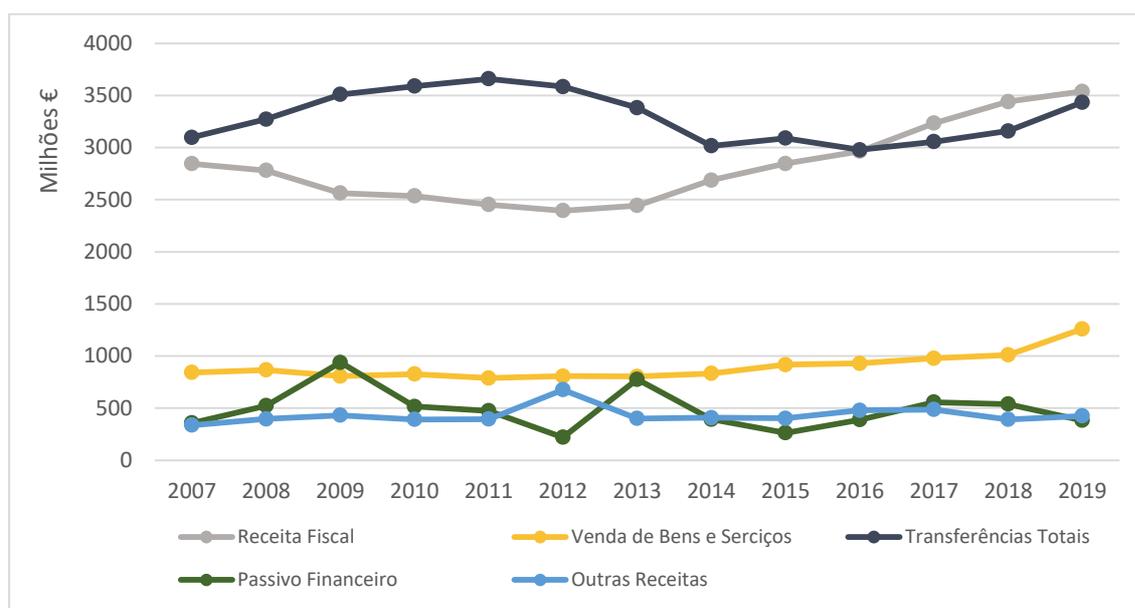
Gráfico 2 – Evolução da independência financeira



Fonte: DGAL e elaboração da autora.

Ao longo dos anos, como evidência o [Gráfico 3](#), as várias componentes das receitas sofreram algumas oscilações. Começando pelas receitas fiscais vemos que desde o primeiro ano da análise até 2012, este tipo de receitas diminuíram cerca de 16%, recuperando nos anos seguintes e atingindo um máximo em 2019 (aumento de 47,7% de 2012 a 2019). Relativamente à venda de bens e serviços, nota-se que é a componente da receita mais estável no período analisado. Atingiu um mínimo em 2011, e desde esse ano até 2019 houve um aumento de 60%. Já as transferências aumentaram 18% de 2007 a 2011, sendo que nos anos seguintes, diminuíram até 2016, atingindo um mínimo – período em que o valor das receitas fiscais ultrapassa o das transferências – voltando a aumentar nos últimos três anos (2,6%, 3,4% e 8,7% em 2017, 2018 e 2019, respetivamente). O passivo financeiro é a componente da receita que teve mais oscilação: aumentou exponencialmente nos 3 primeiros anos (162% de 2007 a 2009), atingindo 939M€ em 2009; nos três anos subsequentes diminuiu cerca de 77% (de 2009 a 2012); no ano seguinte aumentou 253% (2013); e de 2014 em diante oscilou entre os 250 M€ e os 550M€.

Gráfico 3 – Evolução das Receitas



Fonte: DGAL e elaboração da autora.

Uma conclusão que pode ser retirada em relação à receita é que no universo dos 308 municípios sempre foi muito desigual. Segundo Baleiras et al. (2018) o contraste geográfico deve-se ao facto da capacidade fiscal e das transferências do Estado serem desiguais de município para município.

- Despesas municipais

Tal como a receita, as despesas também obedecem à classificação económica do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, estando esta enumerada no [Quadro 4](#).

Quadro 4 – Classificação económica da Despesa municipal

Despesas Correntes	Despesas de Capital
- Despesas com o pessoal	- Aquisição de bens de capital
- Aquisições de bens e serviços	- Transferências de capital
- Juros e outros encargos	- Ativos financeiros
- Transferências Correntes	- Passivos financeiros
- Subsídios	- Outras receitas de capital
- Outras despesas correntes	

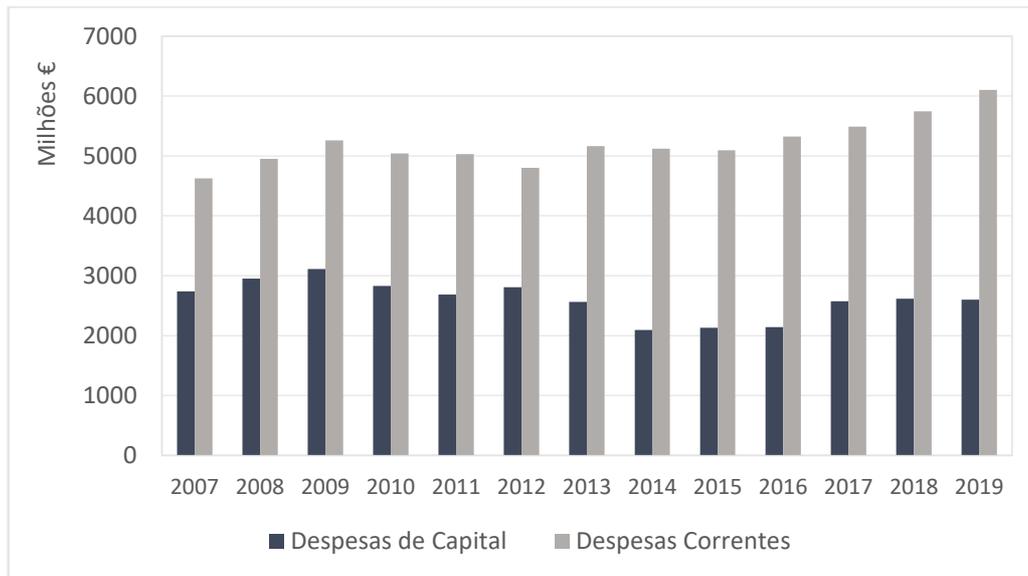
Fonte: Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro e M. Fernandes et al. (2020).

As despesas são gastos de dinheiro ou dispêndio de bens por parte das entidades públicas de modo a satisfazer as necessidades públicas. Assim, a despesa é um fator importante para a promoção do crescimento económico e do bem-estar social, e também para a sustentabilidade das finanças públicas. Os decisores económicos devem assim, canalizar os recursos públicos para as rubricas de despesa mais produtivas (Pereira et al., 2016). As despesas municipais são principalmente feitas em: pessoal, aquisição de bens e serviços, encargos financeiros, investimentos, transferências e subsídios. Segundo o exposto na lei citada anteriormente, as despesas com pessoal incluem todas as remunerações principais, abonos e compensações feitas tanto a funcionários como a indivíduos que prestam serviço às autarquias. Os juros e outros encargos são as despesas que resultam da contratação de empréstimos pelos municípios. Nas transferências correntes estão implícitas as importâncias a entregar a organismos ou entidades para financiar despesas correntes. Relativamente às despesas de capital, temos presente a aquisição dos bens que contribuem para a formação de capital fixo, por exemplo a aquisição de equipamento informático, administrativo, etc. As transferências de capital destinam-se a financiar despesas de capital das unidades receptoras. Os passivos financeiros englobam o pagamento resultantes da amortização de empréstimos e da regularização de adiantamentos (C. Fernandes, 2010).

No [Gráfico 4](#), consegue-se analisar a evolução das despesas correntes e de capital, e é de notar que as que apresentam valores mais elevados são as despesas correntes. Estas despesas desde 2007 até 2019 (ponto mínimo e máximo respetivamente) tiveram um aumento de cerca de 32%, no entanto, o seu comportamento não foi retilíneo, e em 2012 volta a estar perto do ponto mínimo, sendo que desde esse ano até ao último o aumento foi de 27%.

No que toca às despesas de capital de 2007 a 2009 houve um aumento de 13,66%, e de 2009 a 2014 o valor destas despesas diminuiu cerca de 33%. Nos anos seguintes, 2014 a 2019, os valores voltaram a aumentar (24%), totalizando 2603 M€ em 2019.

Gráfico 4 – Evolução despesas correntes e de capital

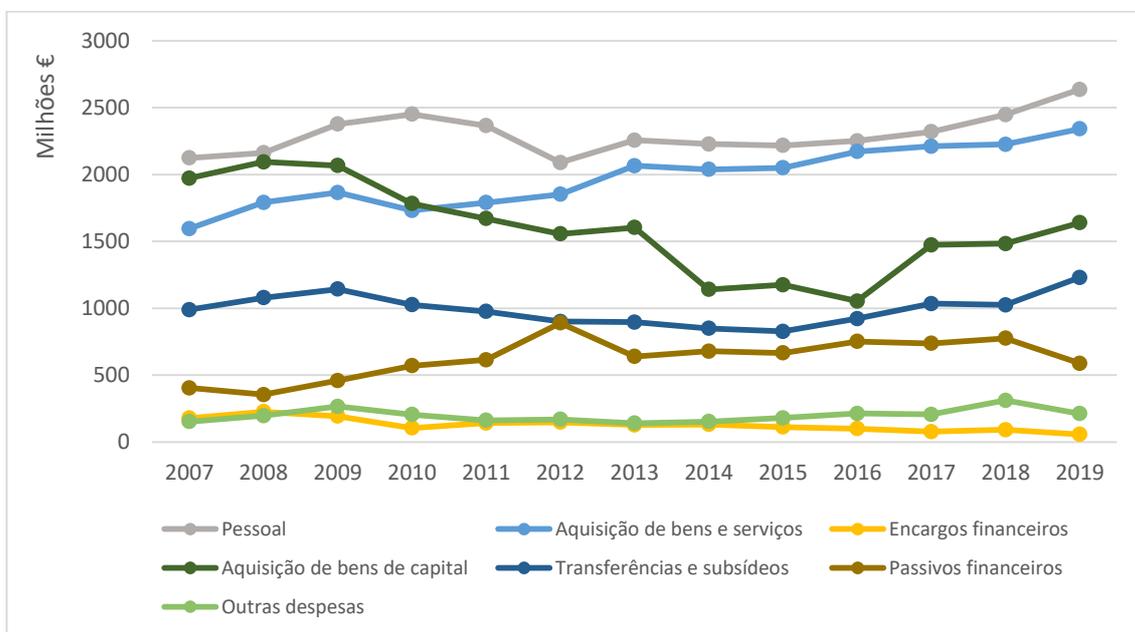


Fonte: DGAL e elaboração da autora. | **Notas:** Nos valores de 2007, não está presente a informação da Região Autónoma da Madeira como nos restantes anos em estudo.

No gráfico seguinte, [Gráfico 5](#), constata-se que as despesas de pessoal tiveram uma evolução positiva de cerca de 24% ao longo do período analisado. Em 2012 ocorreu o ponto mínimo, e em 2019 o ponto máximo. Assim sendo, entre 2012 a 2019 houve um aumento de 26%. No que diz respeito às despesas com a aquisição de bens e serviços, a sua evolução foi crescente ao longo do período analisado, totalizando um aumento de 47% (entre 2007 e 2019). Pode-se reparar também, que até 2010 a aquisição de bens e serviços tinha valores inferiores aos da aquisição de bens de capital, pelo que após esse ano a relação passou a ser inversa e com valores cada vez mais afastados. A aquisição de bens de capital, teve o comportamento oposto ao de bens e serviços, logo, houve uma diminuição nos seus valores ao longo do período analisado, cerca de 17%. Foi atingido o ponto máximo em 2008 e o ponto mínimo em 2016, havendo assim uma diminuição de aproximadamente 50% no seu valor. Apesar desse comportamento descendente, nos anos mais recentes, o valor desta componente da despesa voltou a aumentar cerca de 55%. Os valores das transferências e dos subsídios, oscilaram entre os 827 M€ e 1143 M€, logo é possível ver que não ocorrerem grandes variações. Relativamente aos passivos financeiros, a conclusão já não é a mesma. O mínimo foi atingido no segundo ano da análise, e o máximo ocorreu em 2012. Nos três anos seguintes, o valor voltou a diminuir. De 2007 a 2018, houve um aumento de cerca de 92%, sendo que desde o primeiro ano da análise até 2012, o aumento ainda foi maior, 120%. Já os encargos financeiros tiveram a evolução inversa. Em 2008

atingiu o seu máximo (226 M€) e em 2019 o mínimo (57 M€), logo nesse período houve uma diminuição de quase 75%.

Gráfico 5 – Evolução das Despesas



Fonte: DGAL e elaboração da autora.

- Endividamento

Desde a promulgação da primeira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro) que os municípios assumiram a função de garantir o acesso de bens e serviços a todos os cidadãos de modo a satisfazerem as preferências e necessidades locais. Os municípios tornaram-se assim os promotores da coesão económica e social. Desta forma, as receitas próprias que os municípios angariavam, eram insuficientes para dar resposta às despesas correntes, logo os municípios viram-se obrigados a recorrer ao crédito. O recurso ao crédito permite resolver problemas de tesouraria e reforçar a capacidade de financiamento, contudo, pressupõe a capacidade financeira do município para assumir os consequentes compromissos perante as instituições credoras. O recurso ao endividamento por parte destas entidades deve apenas servir para financiar a aquisição de bens e serviços coletivos locais.

Segundo Letelier (2011), o endividamento é uma forma adequada de financiar as despesas de capital, uma vez que tanto os benefícios como os custos são distribuídos ao longo do tempo. Podemos assim dizer que se gera uma eficiência intergeracional, isto é, possibilita a compatibilização do período de consumo dos serviços com o de pagamento.

De uma forma muito simplista, o saldo orçamental de cada autarquia num determinado ano é calculado a partir do diferencial entre as receitas e despesas efetivas. Deste modo, caso a diferença seja positiva, existe um excedente que se traduz na capacidade de autofinanciamento da Administração Local. Caso contrário, sempre que as autarquias tenham um saldo orçamental negativo, existe um problema de solvabilidade e por isso, há necessidade de financiamento externo para fazer face às suas despesas. Consequentemente, devem existir mecanismos de controlo, por forma a: assegurar a solvência financeira dos municípios, garantir a equidade intergeracional e assegurar a participação dos municípios na concretização dos objetivos orçamentais. Dessa forma, alguns conceitos que devem ser tidos em conta na discussão da dinâmica do endividamento autárquico são: solvência, liquidez e sustentabilidade. Em relação à solvência, uma entidade diz-se solvente quando a sua receita corrente e futura (líquida de qualquer dívida inicial) supera os seus gastos primários correntes e futuros. No segundo conceito, uma entidade diz-se líquida caso os seus ativos líquidos e o financiamento disponibilizado pelo mercado sejam suficientes para proceder ao pagamento das amortizações e do serviço das suas dívidas. A estrutura do endividamento de uma instituição é sustentável se conseguir satisfazer a condição de solvência sem que sejam necessárias correções nas receitas (C. Fernandes, 2010).

No caso de um município não apresentar condições de solvência e liquidez de forma continuada e em montantes razoáveis, ocorre uma situação de rutura financeira e é necessário recorrer a um fundo de apoio, Fundo de Apoio Municipal (FAM)¹⁹, para resolver o problema. O FAM é assim “um mecanismo estrutural e permanente de resolução dos desequilíbrios dos municípios, que pode ser visto como um seguro de crédito, e que prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite de dívida total previsto no art.º 52º da Lei n.º 73/2013” (F. Veiga et al., 2015, p. 68). As principais razões para a criação do FAM foram: o crescimento mais rápido da dívida do que da receita em alguns períodos, o aumento das dificuldades de acesso ao financiamento bancário em condições aceitáveis e, por fim, a existência de diversos municípios com problemas de índole estrutural (Baleiras et al., 2018).

O aparecimento do endividamento ou o recurso ao crédito surgiu para proporcionar às autarquias uma maior disponibilidade de meios financeiros, sejam eles para novos investimentos ou para o reequilíbrio financeiro das autarquias. Além dessa “função” mais evidente também se pode dizer que serve para

¹⁹ O FAM foi instituído pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto. O FAM tem por objeto a recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos previstos na Lei n.º 73/2013, bem como a prevenção de situações de rutura financeira (M. Fernandes et al., 2020).

estimular aplicações a médio e longo prazo que virão a gerar produtividade económica, social e cultural.

Logo na primeira abordagem a este assunto, referimos a primeira Lei das Finanças Locais (LFL), no entanto há todo um processo de evolução acerca do endividamento municipal e das suas regras. As primeiras normas e limitações acerca do endividamento surgiram com a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro. A primeira limitação apresentada pressupunha a proibição de contrair empréstimos junto das instituições privadas, presente no art.º 15º. Além dessa limitação, “os empréstimos a curto prazo podiam ser contraídos em qualquer circunstância para ocorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria, no entanto não podiam ultrapassar em qualquer momento 1/12 das receitas orçamentadas para investimento pelo município”. “Os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos não podem exceder nunca 20% das receitas orçamentadas para investimentos no respetivo ano pelo município”²⁰. Adicionalmente, o “acréscimo anual dos encargos com amortizações e juros não podia ultrapassar um quarto do valor referido no número anterior, salvo por acumulação da parte deste limite não utilizada em anos transatos e até ao montante de 10% das receitas orçamentadas para investimento no respetivo ano pelo município”.

A LFL de 1979, apesar de nunca ter sido cumprida até à sua revogação em 1984, foi a que definiu uma ampla autonomia financeira, e estabeleceu um maior volume de recursos financeiros para as autarquias locais (Esteves, 2017). O Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, passou a permitir a contratação de empréstimos junto de instituições de crédito nacionais, tanto públicas como privadas, como também junto de organismos públicos que incluíssem atividades de crédito nas suas atribuições. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, no art.º 10º mencionou que o montante dos empréstimos a curto prazo não pode ultrapassar, em qualquer momento, 5% do montante do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) que cabe no respetivo ano ao município. “Os encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazos não podem exceder o maior dos limites correspondentes a 20% do montante do FEF que cabe no respetivo ano ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.”

Na Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, art.º 15º, os empréstimos a curto prazo não podem ultrapassar o seu montante, em qualquer momento, num décimo da verba do FEF que cabe ao município. Relativamente aos encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazos, apenas se altera o limite, correspondendo este a três duodécimos do FEF que cabe ao município.

²⁰ O art.º 15º alínea 4 da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, foi alterado com a aprovação do Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de julho (art.º 7º). Neste alterou-se o limite de empréstimos de médio e longo prazo, colocando ênfase no momento da contratação.

A seguinte alteração surgiu com a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto²¹ – LFL 98. No art.º 24º o montante médio anual de empréstimos contraídos a curto prazo não pode exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal. Tal como na lei anterior, a alteração ocorreu no valor limite dos encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos. Dessa forma, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município.²²

Como a contratação de empréstimos era recorrente – desde o financiamento ao investimento até à consolidação de passivos – introduziram-se fortes condicionantes com o objetivo de cumprir as regras comunitárias e o défice público (Pinto & Santos, 2016). Em 2002, com a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio, o recurso ao crédito era limitado quando implicasse o aumento do endividamento líquido municipal, ficando o Governo habilitado a proceder à sua redução. Ainda neste ano, a Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto aprovou que os limites do endividamento passavam a ser estabelecidos nas Leis do Orçamento de Estado (LOE) anualmente, em articulação com a LFL 1998. A Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro (art.º 19º) apresenta a limitação ao aumento do endividamento face ao ano anterior e proíbe ainda no médio e longo prazo de “exceder o maior dos limites do valor correspondente a um oitavo dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município ou a 10% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior”.

Após esse ano, as modificações ocorridas assentaram nas LOE, mas não foram muito significativas, apenas admitiram novas exceções ao limite dos empréstimos e clarificaram conceitos (Pinto & Santos, 2016). Estas leis são: Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro (art.º 20º), Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro (art.º 19º), Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro (art.º 33º) e Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro.

Em 2007, surgiu uma nova Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL 2007) que introduziu alterações no regime jurídico que regulava o endividamento municipal em Portugal, tornando-o mais restritivo e rigoroso na gestão municipal, de forma a assegurar a consolidação das finanças públicas (Lobo & Ramos, 2011). Perante esta LFL o montante de endividamento líquido municipal é compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95) que está presente no art.º 36º - ver nota LFL 2007 no [Quadro](#)

²¹ A LFL sofreu alterações com a Lei n.º 87-B/98 de 31 de dezembro, Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, Lei n.º 15/2001, de 5 de junho e por último Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto.

²² A versão mais atualizada desta Lei além dos dois fundos já identificados acrescenta o Fundo de Base Municipal.

12. Os municípios, segundo o art.º 38º, estavam autorizados a contrair empréstimos junto de qualquer instituição autorizada por lei a conceder crédito, bem como a emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira.²³ O novo modelo de apuramento do limite do endividamento (art.º 37º) corresponde ao “montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, que não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior”. A referência para o limite legal de endividamento passou a ser o *stock* de dívida em vez do montante das amortizações e juros suportados anualmente pelos empréstimos. Sempre que um município não cumpria o ponto anterior devia reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excedia o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite fosse cumprido.

À semelhança do que ocorreu entre as duas LFL anteriores, este período (2007 a 2013) também é caracterizado por modificações através das LOE. Nas Leis n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro e n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, os limites que se verificavam para os municípios passaram a incluir também as sociedades comerciais com as respetivas proporção da participação social.²⁴

Identificam-se ainda a Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (art.º 38.º), Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (art.º 53.º), a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro (art.º 66.º) e a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (art.º 98.º). As medidas das LOE e respetivas alterações assentaram essencialmente em manter o nível de endividamento líquido do ano anterior. Além das LOE, em 2010, surgiu a Lei n.º 12-A/2010²⁵, de 30 de junho que aprovou um conjunto de medidas para reforçar e acelerar a redução dos défices excessivos e controlar o crescimento da dívida pública, tal como previsto no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Assim sendo, passou a não ser possível a contratualização de novos empréstimos em montante superior ao valor da amortização da dívida que tivesse ocorrido no mesmo exercício orçamental, isto é, o endividamento líquido a 31 de dezembro de 2010 não podia ser superior ao apurado a 30 de junho desse mesmo ano.

Na Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, com alteração da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, os limites que foram implementados para além da LFL 2007 estão presentes no art.º 53º: “em 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido, de cada município não pode exceder o que existia em 31 de dezembro de 2010”; “no ano de 2011, a contratação de novos empréstimos de médio e longo prazos está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações

²³ Este artigo explica todo o regime de crédito a que o município está sujeito.

²⁴ As empresas que não estão integradas no setor empresarial local são uma exceção a esta lei – presente no Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto.

²⁵ Alterações na Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

efetuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município”.

As LOE de 2011, 2012 e 2013 nos artigos já referidos anteriormente, estabelecem uma limitação na contratação dos empréstimos de médio e longo prazo, determinando que a “celebração de novos contratos de empréstimos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2009, 2010 e 2011, respetivamente, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município, corrigido até 30 de junho, do valor global das amortizações efetuadas em 2010, 2011 e 2012, respetivamente, sem prejuízo do disposto no art.º 39º da LFL 2007” (Pinto & Santos, 2016, p. 8).

A evolução das finanças públicas, a partir de 2011, foi condicionada pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) – negociado com a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE) para o período de 2011-2014. Como referido em Correia e Martins (2020), o PAEF assentou em três pilares que implicaram medidas de austeridade: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa. A consolidação das contas públicas incidiu nos vários níveis da administração pública, sendo que, a administração local não foi exceção. Após esse período Portugal ficou ainda sob a vigilância da UE, ou seja, numa monitorização pós-programa.

A nível financeiro, a implementação da reforma da administração local impôs notáveis restrições, como a realização de reformas estruturais e a consolidação orçamental. Como referido em F. Veiga et al. (2015), as restrições são as seguintes:

- reduzir as transferências para as administrações local e regional;
- rever a LFL de forma assegurar a implementação integral da nova Lei do Enquadramento Orçamental;
- preparar uma avaliação abrangente da estrutura de tarifas das empresas públicas, incluindo as da Administração Local;
- avaliar os planos em curso de redução de custos operacionais, propondo cortes específicos por empresa;
- aplicar limites de endividamento mais restritos ao Setor Empresarial do Estado (SEE), incluindo o da administração local;
- elaborar um plano para reforçar a governação no SEE, de acordo com as melhores práticas internacionais.

Além do citado anteriormente, o PAEF definiu que o desenvolvimento do plano de consolidação deveria reorganizar e reduzir o número de entidades da Administração Local – nomeadamente os dirigentes

das autarquias locais (Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto) – de modo a aumentar a eficiência, reforçar a prestação do serviço público e a reduzir os custos. Outra medida discutida foi a fusão de municípios, no entanto, em Portugal isso não ocorreu, tendo-se optado por fomentar a cooperação intermunicipal de forma, a promover as economias de escala. Além dos incentivos à cooperação, da capacitação institucional e de um ligeiro ajuste no mapa das autarquias, o reforço dos níveis intermédios de administração através da desconcentração e da atribuição de competências de planeamento e coordenação a novos organismos, foi uma das estratégias seguida (Teles, 2021). Ainda no período que estávamos sobre a alçada do PAEF, foi aprovada a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro) que foi decisiva para a contenção das despesas ao impor às autarquias que só poderiam assumir compromissos até ao montante dos fundos disponíveis.

Em 2013 surge uma nova LFL, Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro²⁶, que estabelece o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI). Este regime entrou em vigor em 2014 e surge devido ao PAEF que se encontrava em vigor em Portugal nesse momento e tinha como um dos seus objetivos a Reforma da Administração Local. O RFALEI introduziu alterações relevantes ao nível do apuramento do endividamento, procurando criar regras mais exigentes e coerentes, mas ao mesmo tempo mais simples, de forma a colmatar as limitações do anterior regime e adequar as medidas para que os municípios conseguissem ter uma melhor prestação no que toca ao equilíbrio orçamental, limites da dívida e aos mecanismos de recuperação financeira (Pinto, 2015). Com o RFALEI, ocorre uma reformulação da filosofia vigente em relação ao acesso ao crédito, nomeadamente no que diz respeito ao nível dos limites legais e das formas de apuramento do endividamento, do perímetro das entidades relevantes e das consequências pelo não cumprimento dos limites legais (Pinto & Santos, 2016).

O RFALEI tem em vista “ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade financeira” (F. Veiga et al., 2015). Reflete assim a necessidade de consolidação orçamental e a diminuição do endividamento local, sendo que reforça o princípio da solidariedade nacional recíproca entre os estados e as autarquias locais (Martins & Correia, 2015). O art.º 50º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro cita que “os empréstimos de curto prazo têm uma maturidade até um ano, e são contraídos essencialmente para fazer face às dificuldades de tesouraria”. A amortização dos mesmos

²⁶ A Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, tal como irá ser apresentado posteriormente, sofreu alterações. As citações do artigo já contemplam essas atualizações.

deve ser feita até ao final do exercício económico em que foram contratados. Este tipo de empréstimos deve ser deliberado pela Assembleia Municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento. Já os empréstimos de médio e longo prazo (art.º 51º Lei n.º 73/2013) devem ter maturidades superiores a um ano e “podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal”. O último tipo de empréstimo pode ser concretizado “através da emissão de obrigações, caso em que os municípios podem agrupar-se para, de acordo com as necessidades de cada um deles, obterem condições de financiamento mais vantajosas” (art.º 49º Lei n.º 73/2013).

Para o cálculo do montante da dívida total de um município, é necessário determinar a capacidade de endividamento e estes estão ao abrigo do art.º 52º da LFL 2013. Neste artigo é estabelecido o novo conceito do endividamento municipal: dívida total de operações orçamentais. Antes de aprofundar este tema, há que fazer referência ao art.º 54º da Lei n.º 73/2013 pois, nele é referido toda a constituição do Grupo Autárquico relevante para a dívida total²⁷. Retomando o art.º 52º da Lei n.º 73/2013, o n.º 1 estabelece como limite da dívida total o valor correspondente a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, que não pode ser ultrapassado em 31 de dezembro de cada ano. Determina-se, ainda, no n.º 2 desse mesmo artigo, que “a dívida total de operações orçamentais dos municípios engloba os empréstimos, 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” – assumidas por iniciativa dos próprios municípios.

Caso o município cumpra o teto da dívida total, existe um limite para o acréscimo de dívida, presente na alínea b) do n.º 3 do art.º 52º da LFL 2013. Dito isto, os municípios que tiverem uma dívida abaixo do limite numérico de 150% da receita corrente média, podem no exercício seguinte ter um acréscimo correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios. Este critério de prudência que é imposto pela lei à autonomia local na gestão da dívida dos municípios serve, de algum modo, para moderar e distribuir ao longo dos anos a capacidade legal de assunção de responsabilidades (Baleiras et al., 2018).

Além deste limite, existem ainda penalizações caso não seja cumprido o teto da dívida total que constam na alínea a) do n.º 3 do art.º 52º da LFL 2013. Desta forma, caso o município seja incumpridor, no ano subsequente está obrigado a reduzir a sua dívida em pelo menos 10% do valor em excesso, até que aquele limite seja cumprido.

²⁷ Entidades são enumeradas na nota do [Quadro 12](#) referentes à LFL 2013. Este artigo sofreu alterações com a Lei n.º 69/2015 de 16 de julho.

No caso do incumprimento dos municípios em relação aos limites impostos no art.º 52º, a LFL 2013 define “mecanismos de prevenção e de recuperação financeira municipal”. O sinal de alerta está presente no art.º 56º (Alerta precoce de desvios) e a ocorrência do incumprimento dos limites do endividamento estão presentes no saneamento financeiro²⁸ e na rutura financeira²⁹ – art.º 58º (planos e regras de acompanhamento estão presentes do art.º 57º a 60º) e art.º 61º, respetivamente (Pinto, 2015).

A adesão a qualquer dos mecanismos previstos na LFL é obrigatória ou facultativa consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano. De modo a perceber melhor os mecanismos de alerta precoce e o de recuperação financeira, o [Quadro 5](#) ilustra uma síntese.

Quadro 5 – Resumo dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal da LFL

Rácio da dívida total	Consequências previstas
Entre 75% e 100%	-Informação aos membros do Governo responsáveis pelas finanças e autarquias locais, bem como aos presidentes dos órgãos executivo e deliberativo dos municípios.
Entre 100% e 150%	-Informação às mesmas entidades do caso anterior; -Possibilidade de aderir ao saneamento financeiro (contração de empréstimos).
Entre 150% e 225% (acima do limite do endividamento)	-Informação às mesmas entidades e ao Banco de Portugal; -Adesão obrigatória a saneamento financeiro (contração de empréstimos).
Entre 225% e 300%	-Informação às mesmas entidades e ao Banco de Portugal; -Adesão obrigatória a saneamento financeiro ou voluntária ao FAM.
Superior a 300% (rutura financeira)	-Informação às mesmas entidades e ao Banco de Portugal -Adesão obrigatória ao FAM (recuperação financeira municipal)

Fonte: Concelho de Finanças Públicas (2019).

²⁸ A contração de empréstimos para saneamento financeiro tem em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros quando seja ultrapassado o limite previsto no art.º 52º. A adesão aos empréstimos por saneamento financeiro é facultativa ou obrigatória, dependendo do nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano.

²⁹ Os municípios que se encontrem em rutura financeira são obrigados a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal.

O RFALEI apesar de prever o equilíbrio das contas públicas nacionais prevê também que os Orçamentos do Estado podem estabelecer limites adicionais à dívida total autárquica e definir transferências de montante inferior ao previsto na própria lei (Martins & Correia, 2015). Os seguintes orçamentos do Estado, implementaram algumas alterações: Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (art.º 94º), Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (art.º 98º), Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (art.º 55º), Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (art.º 74º) e Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (art.º 93º). Estas leis expõem no primeiro ponto do artigo assinalado que “até ao final do ano, as entidades incluídas no subsetor da administração local reduzem, para além das já previstas no Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)³⁰, no mínimo, 10% dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados, em setembro do ano anterior, no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL)”. Nas Leis n.º 7-A/2016, de 30 de março, n.º 42/2016, de 28 de dezembro, n.º 114/2017, de 29 de dezembro é acrescentado que “não se aplica aos municípios que se encontrem vinculados a um programa de ajustamento municipal, nos termos da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto”.

Mais recentemente, saiu a última alteração feita à LFL, em que a Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro foi republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto. Uma das alterações que ocorreu com esta republicação foi relativamente ao regime de crédito dos municípios (art.º 49º). “O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado da demonstração de consulta e informação sobre as condições praticadas quando esta tiver sido prestada, em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.” Além disso, é registada a possibilidade dos empréstimos a médio e longo prazo serem contraídos para aplicação em investimentos e para substituição de dívida. Os municípios cuja dívida total seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podem contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor, no entanto tem de cumprir alguns requisitos presente no artigo 51º da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto:

- a) Com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente;
- b) Não aumente a dívida total do município;

³⁰O PAEL criado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, foi aprovado para regularizar as dívidas contraídas pelos municípios vencidas à mais de 90 dias. Este programa prevê que os municípios possam estabelecer contratos de empréstimos com o Estado de forma a estabelecer a situação financeira do município.

c) Diminua o serviço da dívida do município.”

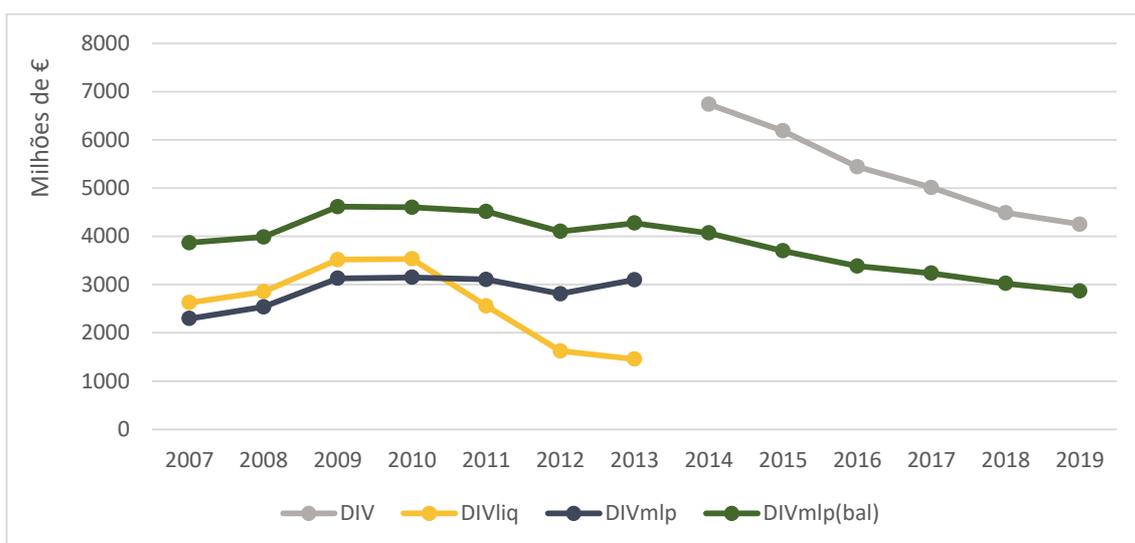
Relativamente aos mecanismos de prevenção e recuperação financeira municipal, nomeadamente o saneamento financeiro (art.º 58º), a “câmara municipal pode propor à assembleia municipal a suspensão da aplicação do plano de saneamento financeiro, se após a aprovação dos documentos de prestação de contas, verificar que o município cumpre, a 31 de dezembro do ano a que estas dizem respeito, o limite da dívida total previsto no art.º 52º.” Tal como as LFL anteriores prevê que as LOE acrescentem alterações à publicação.

Nos orçamentos de Estado de 2019, 2020 e 2021 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, Lei n.º 2/2020, de 31 de março e Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, respetivamente) estão presentes acordos de regularização das suas dívidas. Dessa forma podem ser celebrados acordos de regularização de dívidas entre as entidades gestoras e as entidades utilizadoras cujo período de pagamento não seja superior a 25 anos.

As alterações, destacadas ao longo dos últimos 30 anos, foram frequentes e conduziram a um aumento da autonomia financeira e uma diminuição do peso dos recursos transferidos para os Municípios em relação aos recursos globais do Estado.

No [Gráfico 6](#) podemos ver a evolução do endividamento desde 2007 até 2019. Começando por a analisar a linha continua no gráfico, isto é, o endividamento de médio e longo prazo presente no balanço dos municípios concluímos que, de 2007 para 2019 houve uma diminuição de cerca de 26%, o que nos leva a querer que as restrições impostas nas sucessivas LFL têm vindo a mostrar algum efeito. O ponto máximo nesta variável aconteceu em 2009, e foi a partir desse ano que os valores do endividamento começaram a diminuir, mais concretamente 38% de 2009 a 2019. Relativamente às outras linhas do gráfico vemos que existe um corte do ano de 2013 para 2014, e isto deve-se à mudança LFL, ou seja, à passagem da LFL 2007 para a LFL 2013. Analisando os primeiros 7 anos, temos 2 tipos de endividamento, o líquido e o de médio e longo prazo. No primeiro, de 2007 para 2013 houve uma diminuição de quase 45%, já no segundo houve um aumento de cerca de 35% no mesmo período. O ponto máximo destas duas variáveis ocorreu em 2010, período a partir do qual uma reduz drasticamente o seu valor e outra mantém-no constante. Relativamente aos últimos anos, de 2014 a 2019 o endividamento total teve uma diminuição de mais de 37% no seu valor, tal como já foi dito, devido ao aumento de restrições e à eventual consciencialização dos responsáveis partidários.

Gráfico 6 – Evolução do Endividamento



Fonte: DGAL e elaboração da autora. | **Notas:** DIV: Endividamento total (inclui dívidas de Serviços Municipalizados, Associações Municipais, Setor Empresarial Local e entidades participadas, dívidas não orçamentais e o FAM); DIVliq: Endividamento líquido excluindo os montantes legalmente excecionados; DIVmlp: Endividamento de médio e longo prazo excluindo os montantes legalmente excecionados; DIVmlp(bal): Endividamento de médio e longo prazo, presente no balanço dos municípios.

A partir da análise do quadro seguinte conseguimos sinalizar os municípios que estão em alerta precoce e identificar ainda os municípios que se deparam com uma situação de saneamento financeiro ou recuperação financeira. Na legislação em vigor, a Secção III da LFL 2013 é que define os mecanismos de prevenção e de recuperação financeira municipal em caso de incumprimento dos limites vigentes no art.º 52º (M. Fernandes et al., 2020). Ao realizar uma análise, é de destacar que o número de municípios que tem uma dívida superior a 1,5 vezes a média das receitas correntes tem vindo a diminuir ao longo dos anos, logo, o rácio de endividamento dos municípios está a melhorar. Conforme pode ser visto no [Quadro 6](#), em 2014, 72 municípios tinham um rácio de endividamento superior ao limite legal e apesar da redução do nível de endividamento ser um desafio difícil de ultrapassar, em 2019 constatamos que existem 22 municípios, ou seja, houve uma redução de 50 municípios num período de 5 anos. Estes municípios como não cumprem o limite previsto no n.º 1 do artigo anterior, devem no exercício subsequente, reduzir pelo menos 10% do montante em excesso, até que o limite seja cumprido. Além disso estes municípios são obrigados a contrair empréstimos para saneamento financeiro, de forma a consolidar os seus passivos e reprogramar a dívida.

Em 2019, os municípios que tinham a sua dívida inferior a 1,5 vezes a média das receitas correntes nos três exercícios anteriores totalizava os 286 municípios. Os 40 municípios seguintes, apresentam

sinais de alerta precoce, logo, perante esta situação é permitida, mas não obrigatória a contratação de empréstimos para saneamento financeiro.

Apenas existem em 2019 dois municípios com a dívida total situada entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, logo teriam de aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal e/ou são obrigados a contrair um empréstimo para saneamento financeiro.

Na última linha da tabela é possível verificar que ao longo do período em análise 12 municípios saíram da situação de rutura financeira, existindo ainda cinco municípios com o rácio mais elevado de endividamento.

Quadro 6 – Número de municípios por rácio de endividamento

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inferior a 1,5 x a média das receitas correntes dos 3 exercícios anteriores	236	254	274	278	281	286
Superior à média das receitas correntes dos 3 exercícios anteriores	126	103	69	61	44	40
Superior a 1,5 x a média das receitas correntes dos 3 exercícios anteriores	72	54	34	30	27	22
Entre 1,5 e 2,25 x a média das receitas correntes dos 3 exercícios anteriores	41	30	17	17	18	15
Entre 2,25 e 3 x a média das receitas correntes dos 3 exercícios anteriores	14	11	10	7	5	2
Superior a 3 x a média das receitas correntes dos 3 exercícios anteriores	17	13	7	6	4	5

Fonte: DGAL e elaboração da autora.

Trabalho empírico

O objetivo deste trabalho é conhecer os fatores que podem afetar o endividamento dos municípios Portugueses. São considerados três tipos gerais de forças que podem impactar a dívida municipal: financeiras, políticas e socioeconómicas. Algumas delas podem ser controladas pelos governos locais, mas outras vão para além do seu controlo (Balaguer-Coll et al., 2016).

- Hipóteses e variáveis

- Variável dependente

A variável dependente do modelo será o endividamento dos municípios em termos reais e *per capita* (medido em milhares de euros).

$$\text{Endividamento } per \text{ capita } (DIVpc) = \frac{\text{Endividamento}}{\text{Número de habitantes}}$$

- Variáveis independentes

As variáveis independentes são as variáveis utilizadas para perceber quais os fatores explicativos do endividamento e a cada uma delas está associada uma hipótese que vai ser testada econometricamente. As variáveis independentes estão agrupadas em três grandes grupos: socioeconómicas, políticas e financeiras. O quadro seguinte lista as variáveis independentes usadas no estudo e o sinal esperado para o coeficiente estimado associado às mesmas.

Quadro 7 – Variáveis independentes e sinais esperados

Grupo	Hipótese	Sinal esperado	Variáveis
Socioeconómicas	H ₁	+	DENSPOP
	H _{2,1}	+	POP14
	H _{2,2}	+	POP65
	H ₃	-	GANMENS
	H ₄	+	TURISMpc
Políticas	H ₅	+/-	ESQ
	H ₆	+	ELEC
	H ₇	+	COL
	H ₈	-	FGOV
	H ₉	+	COINAM
	H ₁₀	-	COINGC
Financeiras	H ₁₁	+	INVpc
	H ₁₂	-	TRANSFpc
	H ₁₃	-	RECPROPpc
	H ₁₄	+	DESEMPpc

Fonte: Compilação da informação dos vários autores estudados e elaboração da autora.

i) Densidade populacional (DENSPOP)

Um município com maior densidade populacional poderá ter uma maior necessidade de fornecer certos bens, serviços e infraestruturas (Ribeiro & Jorge, 2014) o que, por sua vez, poderá conduzir a maiores despesas de capital e níveis de dívida (Faulk & Killian, 2017).

H₁) A densidade populacional influencia positivamente o endividamento dos municípios.

ii) Estrutura etária da população (POP14 e POP65)

Uma maior percentagem da população com idade inferior a 15 anos (POP14) ou superior a 64 (POP65) – H_{2,1} e H_{2,2} – poderá afetar o valor do endividamento na medida em que estes grupos da população têm necessidades específicas que requerem a atenção dos governos locais. Poderá ser necessário mais investimento em infraestruturas, assim como despesas correntes associadas à oferta de serviços, direcionados para essas faixas etárias.

H₂) A estrutura etária da população influencia positivamente o endividamento dos municípios.

iii) Ganho médio mensal real dos trabalhadores por conta de outrem (GANMENS)

Nesta variável os autores têm conclusões dispares quanto ao seu sinal. Benito et al. (2004) e Faulk e Killian (2017), referem duas possíveis relações entre o rendimento e o endividamento: por um lado, os cidadãos com um maior rendimento disponível poderão ter maiores necessidades de infraestruturas, de bens e de serviços, o que poderá levar ao endividamento para dar resposta a essas necessidades; por outro lado, o facto de terem maiores rendimentos, fará com que as receitas próprias dos Governos Locais sejam maiores e conseqüentemente o endividamento menor. No caso português a segunda ilação parece mais adequada pelo que a hipótese a considerar é:

H₃) O rendimento dos cidadãos residentes (traduzido pelo ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem) tem um efeito negativo no endividamento do município.

iv) Atividade Turística (TURISMpc)

Os municípios turísticos têm despesas em infraestruturas e uma procura de serviços mais elevada relativamente a outros concelhos em que esta atividade não esteja tão desenvolvida. Conseqüentemente, os municípios com mais turistas terão de contrair mais empréstimos para fazer face a estas despesas adicionais (Balaguer-Coll et al., 2016). No modelo a atividade turística é quantificada através do total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante.

H₄) O endividamento dos municípios é maior quanto maior for a atividade turística.

v) Ideologia do partido político (ESQ)

Segundo o que já foi referido na revisão da literatura, sabemos que os partidos, em função da sua ideologia apresentam objetivos diferentes e também seguem as políticas mais favoráveis para os eleitores que o apoiem. Deste modo poderão existir diferenças nas opções de despesa e de receitas dos municípios, o que por sua vez levará a diferentes níveis de endividamento.

Como é salientado por Bastida e Benito (2005), a teoria política tem tradicionalmente afirmado que os governos de esquerda são mais relaxados na sua disciplina financeira governamental. Assim, defenderiam um setor público maior, geralmente com mais poderes, do que os governos de direita, e acabariam por se tornar mais endividados. Em contraste, alguns estudos, embora em menor número, concluem que os governos de direita acumulam mais dívida (Alesina & Passalacqua, 2016) quando enfrentam uma maior probabilidade de derrota (Pettersson-Lidbom, 2001). Letelier (2011) nos

resultados do seu estudo, conclui que não existe uma relação clara entre filiação política e comportamento fiscal. Embora o discurso político de esquerda seja geralmente mais tendencioso em relação às despesas e menos focado em equilibrar o orçamento, essa característica é difícil de identificar entre os políticos municipais do país que analisou.

Já Ashworth et al. (2005) concorda que os governos de esquerda têm níveis de gastos mais elevados, no entanto, estes parecem ser capazes de compensar isso por meio do aumento das receitas. Embora um número substancial de estudos tenham testado e corroborado esta teoria, outros descobriram que esta ligação não é estatisticamente significativa (Balaguer-Coll et al., 2016).

Visto que não há consenso na literatura:

H₁) A ideologia do partido no poder não assume um sinal claro relativamente ao endividamento dos municípios.

vi) Ano eleitoral (ELEC)

De acordo com Ribeiro e Jorge (2014) vários autores tentam validar a hipótese de que nos períodos eleitorais, existe uma tendência para aumentar o endividamento, devido a uma maior propensão para aumentar as despesas. Ferreira (2011) valida esta hipótese. Apesar disso, tal como em algumas variáveis, existem autores que não chegam a essa conclusão.

H₁) O endividamento é maior, no ano em que há eleições (período eleitoral).

vii) Coligação no executivo camarário (COL)

A existência de vários partidos no poder, ou seja, uma coligação, leva à tentativa de estes procurarem satisfazer as necessidades dos seus eleitorados como forma de mostrarem ou sinalizarem o seu bom desempenho. Este comportamento poderá provocar mais despesas e, por conseguinte, um maior endividamento para financiar essas despesas (Ashworth et al. (2005); Bastida et al. (2013)).

H₁) O endividamento aumenta se o executivo do governo local for constituído por uma coligação.

viii) Força do executivo camarário (FGOV)

Letelier (2011) considera que a governação com maioria pode-se traduzir em gastos menores relativamente à minoria. Desta forma, o autor apoia a chamada hipótese de governo fraco, que prevê que a diversidade de partidos políticos no conselho municipal leva a um orçamento menos controlado levando por sua vez, a um nível de endividamento maior. Bastida et al. (2013) também conclui que os governos municipais fracos (sem maioria) têm níveis mais elevados de dívida *per capita*.

No modelo a força do executivo camarário é igual a um quando o partido do presidente da câmara tem maioria no executivo camarário, ou seja, quando o número de vereadores do partido do presidente da câmara é superior ao somatório dos restantes vereadores eleitos.

H_9) O endividamento é menor nos municípios governados com maioria na Câmara Municipal.

ix) Coincidência entre o partido político do Presidente da Câmara e o partido com maioria na Assembleia Municipal (COINAM)

A Assembleia Municipal funciona como órgão de controlo político da atuação do Executivo (Câmara). Desta forma, admite-se que poderá existir uma maior dificuldade na aprovação do recurso ao endividamento caso não exista coincidência ideológica entre estes dois órgãos. Espera-se deste modo que, quando não há coincidência, o recurso ao endividamento seja menor devido à existência de diferenças ideológicas e orçamentais (Ribeiro & Jorge, 2014).

H_9) O endividamento é maior nos municípios em que o partido político do Presidente da Câmara coincide com o maior partido na Assembleia Municipal.

x) Coincidência entre o partido do Primeiro Ministro e o partido político do Presidente da Câmara (COINGC)

Ribeiro e Jorge (2015) considera que, devido a motivos políticos, o Governo Central poderá beneficiar o Local quando existe esta coincidência. Este benefício poderá ser feito através do aumento do valor das transferências do primeiro a favor do último, o que levará a um menor recurso do endividamento. Já L. Veiga e Pinho (2007a), estabelecem que a relação não é assim tão linear pois, por um lado, o Governo Central poderá beneficiar financeiramente o Governo Local (pois são os seus apoiantes) mas, por outro, pode tentar conquistar os seus opositores concedendo-lhes mais recursos. Além disso, o Governo Central também pode ser mais brando no que se refere ao controlo dos limites de endividamento quando existe coincidência entre os partidos. No estudo realizado por Letelier (2011), concluiu-se que existem fortes evidências de oportunismo político, quando existe proximidade entre o Presidente da Câmara e o Governo Central.

H_{10}) O endividamento municipal é menor quando existe coincidência do partido político do primeiro ministro com o partido político do presidente da Câmara.

xi) Investimento real *per capita* (INVpc)

Esta variável é considerada por muitos autores pois, as despesas em investimento estão fortemente ligadas ao grau de endividamento. As receitas das autarquias poderão ser insuficientes, para fazer face aos investimentos do município, o que pode levar ao endividamento das autarquias (C. Fernandes, 2010).

H_{11}) O endividamento dos municípios é maior quanto maior o montante de investimento.

xii) Transferências reais *per capita* (TRANSFpc)

Segundo Melo (2013), quando o nível de transferências de capital é relativamente elevado, verifica-se que não há tanta necessidade de endividamento. No que se refere às transferências correntes, já existem mais dúvidas na sua relação.

H_{12}) O endividamento dos municípios é menor quanto maior for o montante de transferências por habitante.

xiii) Receita própria real *per capita* (RECPROPpc)

A necessidade de recorrer ao endividamento tenderá a ser tanto menor quanto maiores forem os recursos próprios do município (Cabasés et al., 2007). Desta forma se as receitas conseguem financiar grande parte das despesas, a necessidade de recorrer ao endividamento será menor.

Apesar de alguns autores defenderem a tese anterior, existem outros estudos que não confirmam esta hipótese. Em princípio, os municípios que dispõem de mais recursos próprios estarão sujeitos a menos pressão para contrair empréstimos e enfrentarão riscos financeiros mais baixos, portanto, receberão certas vantagens no acesso a empréstimos (Balaguer-Coll et al., 2016).

H_{13}) O endividamento dos municípios é menor quanto maior for o montante de receitas próprias.

xiv) Taxa de desemprego (DESEMPpc)

O facto de um município ter uma elevada taxa de desemprego pode fazer com que este tenha de implementar medidas de âmbito social para atenuar o problema, o que por sua vez, faz com que as suas despesas aumentem. Feld et al. (2011), validaram a hipótese da existência de uma relação positiva entre o desemprego e o endividamento.

H_{14}) O endividamento dos municípios é maior quanto maior for o desemprego.

No quadro seguinte é possível visualizar todas as variáveis, alguma informação acerca das mesmas, a sua fórmula de cálculo e a relação esperada segundo alguns autores da literatura estudada.

Quadro 8 – Variáveis, fórmula de cálculo, relação esperada e artigos que a utilizam

Hipóteses		Variáveis	Fórmula de cálculo	Relação esperada	Artigos
Socioeconómicas	H ₁	Densidade populacional (DENSPOP)	Número de habitantes por km quadrado	+	Ashworth et al. (2005) Faulk & Killian (2017) Ferreira (2011) Pettersson-Lidbom (2001))
	H _{2,1}	% da População com menos de 15 anos (POP14)	$\frac{\text{População com idade inferior a 15 anos}}{\text{População total}}$	+	Faulk & Killian (2017) Ferreira (2011) Pettersson-Lidbom (2001)
	H _{2,2}	% da População com mais de 64 anos (POP65)	$\frac{\text{População com idade superior a 64}}{\text{População total}}$	+	Ferreira (2011) Pettersson-Lidbom (2001)
				-	Faulk & Killian (2017)
	H ₃	Ganho médio mensal real dos trabalhadores por conta de outrem (GANMENS)	Ganho médio mensal real dos trabalhadores (em euros)	?	Bastida et al. (2013) Faulk & Killian (2017) Ribeiro et al. (2013)
				-	L. Veiga & Pinho (2007a)
H ₄	Atividade Turística (TURISMpc)	Total de Dormidas nos estabelecimentos hoteleiros por habitante ¹⁾	+	Balaguer-Coll et al. (2016) Bastida & Benito (2005) Melo (2013) Ribeiro & Jorge (2015)	

Políticas	H ₅	Ideologia do partido político (ESQ)	<p>-Valor 1 quando os municípios são governados por um partido ou coligação de esquerda</p> <p>-Valor 0 quando os municípios são governados por um partido ou coligação de direita</p>	+	<p>Balaguer-Coll et al. (2016)</p> <p>Bastida & Benito (2005)</p> <p>De Haan & Sturm (1997)</p> <p>Feld et al. (2011)</p> <p>Melo (2013)</p> <p>Ribeiro et al. (2013)</p> <p>Ribeiro & Jorge (2014)</p> <p>Vanneste & Goeminne (2020)</p>
				-	<p>Bastida et al. (2013)</p> <p>Pettersson-Lidbom (2001)</p>
				?	<p>Ashworth et al. (2005)</p> <p>Letelier (2011)</p>
	H ₆	Ano de eleições (ELEC)	<p>-Valor 1 para o ano eleitoral</p> <p>-Valor 0 para os restantes anos</p>	+	<p>Bastida et al. (2013)</p> <p>Feld et al. (2011)</p> <p>Ferreira (2011)</p> <p>Veiga & Veiga (2007)</p> <p>Melo (2013)</p> <p>Ribeiro & Jorge (2014)</p> <p>Vanneste & Goeminne (2020)</p>

	H ₇	Coligação no executivo camarário (COL)	-Valor 1 para governo de coligação -Valor 0 para governo de partido único	+	Ashworth et al. (2005) Bastida et al. (2013) Feld et al. (2011) Ferreira (2011) Melo (2013) Vanneste & Goeminne (2020)
	H ₈	Forma de governação (FGOV)	-Valor 1 quando existe maioria no executivo camarário ²⁾ -Valor 0 quando não existe maioria no executivo camarário	?	Melo (2013) Ribeiro et al. (2013)
				-	Bastida et al. (2013) Letelier (2011) Ribeiro & Jorge (2014)
	H ₉	Coincidência do partido político do Presidente da Câmara e o partido com maioria na Assembleia Municipal (COINAM)	-Valor 1 quando existe coincidência -Valor 0 quando não existe coincidência	+	Ribeiro & Jorge (2014) Ribeiro & Jorge (2015)
	H ₁₀	Coincidência entre o partido do primeiro ministro e o partido	-Valor 1 quando existe coincidência -Valor 0 quando não existe coincidência	?	L. Veiga & Pinho (2007a)

		político do presidente da Câmara (COINGC)		-	Ribeiro & Jorge (2014) Ribeiro & Jorge (2015)
Financeiras	H ₁₁	Investimento real <i>per capita</i> (INVpc)	$\frac{\text{Investimento real}}{\text{Número de habitantes}}$	+	Cabasés et al. (2007) Fernandes (2010) Ferreira (2011) Melo (2013) Ribeiro et al. (2013) Ribeiro & Jorge (2015)
	H ₁₂	Transferências reais <i>per capita</i> (TRANSFpc)	$\frac{\text{Tranferências reais}^{3})}{\text{Número de habitantes}}$	-	Melo (2013) Ribeiro et al. (2015) Ribeiro & Jorge (2014)
	H ₁₃	Receitas próprias reais <i>per capita</i> (RECPROPpc)	$\frac{\text{Receitas próprias reais}}{\text{Número de habitantes}}$?	Balaguer-Coll et al. (2016)
	H ₁₄	Taxa de Desemprego (DESEMPpc)	$\frac{\text{Número de desempregados}}{\text{N}^{\circ} \text{ de habitantes em idade ativa }^{4})} * 100$	+	De Haan & Sturm (1997) Faulk & Killian (2017) Feld et al. (2011) Ribeiro & Jorge (2015)

Notas: 1) O número total de dormidas nos estabelecimentos hoteleiros, a partir de 2014, inclui também o alojamento local.

2) A maioria que aqui consideramos é na Câmara (Executivo Camarário). É calculado tendo por base o número de vereadores eleitos.

3) Transferências = Transferências correntes + Transferências de Capital.

4) Número de habitantes em idade ativa = Número de habitantes com mais de 14 anos e menos de 65 anos.

- Base de Dados

De forma a dar resposta ao problema em análise neste artigo é feita a análise ao período temporal de 2007 a 2019. A escolha deste período temporal deve-se ao facto de só existirem dados para a dívida a partir de 2007 e, 2019 é o último ano com dados disponíveis para a maior parte das nossas variáveis em estudo. É de salientar que não se tem acesso à totalidade de informação sobre os municípios.³¹

A maioria dos dados e informação necessária para a realização da análise foram extraídos da base de dados Sales Index da Marktest. Foram ainda consultados o portal da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) designado por Portal Autárquico e a base de dados PORDATA. Para obter as datas das eleições autárquicas e os resultados das mesmas recorreu-se à Comissão Nacional de Eleições (CNE) e à Direção Geral da Administração Interna (SGMAI).³²

- Análise econométrica

Para o estudo dos fatores explicativos do endividamento das autarquias locais, foi utilizado o modelo de dados em painel. Este modelo têm a capacidade de combinar dados de séries temporais com dados transversais. Isto é, permite observar o comportamento de N entidades, os 308 municípios portugueses, durante um determinado período de tempo T, neste caso de 2007 a 2019.

A utilização de dados em painel como método de estudo, tem revelado algumas vantagens e desvantagens. Verbeek (2004) enumera algumas das vantagens e desvantagens da utilização de dados em painel. De entre as vantagens destaca-se a estimação de modelos mais complexos (comparados com os dados seccionais e temporais), o fornecimento de um maior número de dados informativos, maior variabilidade, maior número de graus de liberdade e uma maior eficiência. Por outro lado, uma das desvantagens dos dados em painel é o problema na obtenção de dados, uma vez que é possível que não se consiga uma cobertura completa da população de interesse, e as mesmas unidades são observadas repetidamente, pelo que, não é correto assumir que as diferentes observações são independentes.

³¹ A variável DESEMPpc não tem dados para os municípios das ilhas. A variável TURISMpc não apresenta dados para alguns dos municípios, tanto do continente como das ilhas.

³² A base de dados Sales Index para as variáveis deste estudo retirou os dados da DGO, IEF, PORDATA e INE:

DGAL: <http://www.portautarquico.dgal.gov.pt>

DGO: <https://www.dgo.gov.pt/Paginas/default.aspx>

IEFP: <https://www.iefp.pt>

PORDATA: <https://www.pordata.pt>

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

CNE: <http://www.cne.pt>

SGMAI: <https://www.sg.mai.gov.pt/Paginas/default.aspx>

Os modelos que vão ser utilizados para o trabalho são modelos estáticos e existem três formas de estimação: a regressão OLS, modelo efeitos aleatórios e modelo efeitos fixos. Assim, o modelo empírico pode ser descrito pela seguinte equação:

$$DIVpc_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + v_i + \varepsilon_{it} \quad (\text{Equação 1.})$$

$DIVpc_{it}$ – Endividamento real *per capita* (variável dependente),

X_{it} – Variáveis independentes,

β – Parâmetros a estimar,

i – Municípios portugueses (1, ..., 308),

t – Ano (2007 a 2019),

v_i – Efeito individual associado ao município i ,

ε_{it} – Termo de erro.

Antes de proceder à estimação do modelo, são apresentadas as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas. Uma das características dos municípios portugueses é a sua diversidade de realidades e esta característica não é perceptível nas análises centradas em valores agregados ou médios, mas fica muito clara pela análise dos valores extremos e de medidas de dispersão (F. Veiga et al., 2015). Como se observa no [Quadro 9](#), que apresenta as estatísticas descritivas para as variáveis utilizadas no trabalho empírico, o desvio padrão é em alguns casos superior à média, o que indica uma elevada dispersão de valores.

Para um melhor estudo do endividamento, serão escolhidas duas variáveis dependentes, $DIVterbalpc$ e $DIVpc$. A primeira é uma variável com informação acerca dos valores das dívidas a terceiros de curto, médio e longo prazo presente no balanço dos municípios. Tem informação para todos os municípios desde 2007 até 2019. A variável $DIVpc$ apresenta os dados para o endividamento dos municípios de 2014 até 2019. Esta variável foi escolhida pois é aquela que analisa os valores da dívida³³ segundo as normas que neste momento se encontram em vigor com a LFL 2013 que foi republicada pela LFL 2018.

³³ Os valores incluem o montante das dívidas das entidades participadas, dívidas não orçamentais e o Fundo de Apoio Municipal.

Quadro 9 – Estatísticas descritivas das variáveis

Variáveis	Nº Obs.	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
DIVpc	1 848	0.700	0.729	0	6.838
DIVterbalpc	4 000	0.935	1.658	-0.0221	39.93
DENSPOP	4 004	295.1	804.3	3.800	7 741
POP14	4 004	13.07	2.654	4.840	24.62
POP65	4 004	23.27	6.450	7.760	46.27
GANMENS	3 928	900.8	164.6	619.0	2 258
TURISMpc	2 981	5.237	14.85	0	205.6
ESQ	4 004	0.543	0.498	0	1
ELEC	4 004	0.231	0.421	0	1
COL	4 004	0.164	0.370	0	1
FGOV	4 004	0.880	0.325	0	1
COINAM	4 004	0.965	0.184	0	1
COINGC ³⁴	4 004	0.444	0.497	0	1
INVpc	4 003	0.214	0.212	0.0033	2.226
TRANSFpc	3 974	0.544	0.420	0.0568	3.993
RECPROPpc	4 001	0.356	0.206	0.0445	2.523
DESEMPpc	3 614	7.197	2.741	0	18.29

Fonte: Sales Index, DGAL, PORDATA, CNE e SGMAI. | O software utilizado para toda a análise estatística foi o STATA.

Notas: A dívida e as variáveis financeiras (com exceção do desemprego) estão expressas em milhares de euros *per capita* (a preços de 2015).³⁴

A primeira análise aos dados é feita a partir do modelo OLS. As variáveis económicas e da população foram desfasadas um período porque demoram algum tempo a influenciar o envidamento e para evitar problemas de endogeneidade. Depois de estimada a regressão por OLS, são feitos testes à heterocedasticidade e à autocorrelação e em ambos os testes o resultado foi a rejeição da hipótese nula, pelo que, existe heterocedasticidade e presença de autocorrelação. Para a correção destes problemas utilizaram-se erros padrão robustos, com *clusters* por municípios. Além disso, foi aplicado o

³⁴ Trabalha-se com valores reais *per capita* de forma a ser possível a comparação de dados ao longo do tempo e entre municípios de diferentes dimensões.

teste *variance inflation factor* (VIF)³⁵ para verificar se a variância se encontra inflacionada uma vez que, os erros padrão dos coeficientes são inflacionados na presença de colineariedade. Os resultados obtidos após a análise deram que nenhuma variável ultrapassou esse limite pelo que não existem problemas de colineariedade.

Com o objetivo de perceber se existem efeitos específicos, fixos ou aleatórios, estimaram-se os modelos *Least Square Dummy Variables* (LSDV) e Efeitos Fixos. Assim, pretende-se testar se existe heterogeneidade individual, isto é, se existem diferenças estatisticamente significativas entre os municípios. Dado o *p-value* de 0.000 rejeita-se a hipótese nula pelo que existem efeitos específicos, não sendo o modelo OLS inicialmente estimado adequado.

Na presença de efeitos específicos, ou heterogeneidade entre os municípios, é necessário verificar se esses efeitos estão correlacionados ou não com as variáveis explicativas. Assim, para a realização do modelo de efeitos aleatórios é condição necessária que a correlação destes efeitos específicos com as variáveis explicativas seja zero. Para decidir entre o uso do modelo de efeitos fixos ou o uso do modelo de efeitos aleatórios é utilizado o teste de Hausman. Uma vez que o *p-value* obtido deu menor que 0,05 rejeita-se a hipótese nula, o que valida o modelo de Efeitos Fixos. Desta forma, os modelos apresentados nos quadros abaixo são estimados por modelos de Efeitos Fixos.

No [Quadro 10](#) são apresentados 4 modelos para a variável dependente DIVterbalpc. O modelo 1 inclui todas as variáveis propostas a analisar, com exceção das variáveis fortemente correlacionadas.³⁶ POP14, GANMENS, ELEC, COL e INVpc são as variáveis que neste modelo são estatisticamente significativas e apresentam um coeficiente estimado de acordo com o sinal esperado, logo, as hipóteses $H_{2,1}$, H_3 , H_6 , H_7 e H_{11} são validadas. As variáveis DENSPOP e COINAM, contrariamente às anteriores, não satisfazem nenhuma das condições.

A população jovem influencia o endividamento de forma positiva, pois este grupo da população tem necessidades específicas quando comparado ao resto da população. Como consequência são necessárias infraestruturas e serviços direcionados para esta faixa etária. Para a variável GANMENS, apesar de não existir um consenso na literatura, o resultado do modelo mostra que quanto maior for o rendimento das famílias, maiores serão as receitas próprias dos municípios logo, menor a necessidade

³⁵ Um VIF superior a 10 é sinal de existência de colinearidade.

³⁶ Não se adicionaram as variáveis POP65 e COINGC pois estas estão fortemente correlacionadas com POP14 e ESQ, respetivamente (ver [Quadro 13](#) em anexo). Como os resultados das estimações são idênticos, quando as variáveis são substituídas, não se justifica apresentar esses modelos. O sinal da variável POP65 (nos modelos estimados e não apresentados no trabalho) não está de acordo com o sinal esperado pela hipótese H_{12} , no entanto é sempre estatisticamente significativo. O sinal obtido vai de encontro aos resultados de Faulk & Killian (2017) – o facto de haver mais população com idade superior a 64 anos, faz com que o endividamento diminua. A variável COINGC apresenta um sinal negativo e não significativo.

de recorrer ao endividamento. O resultado desta variável está de acordo com o estudo de Veiga e Pinho (2007a).

Tal como foi analisado na revisão de literatura os dirigentes políticos municipais tem tendência a aumentar o endividamento dos municípios no período anterior às eleições por forma a mostrar aos eleitores o seu nível de competência. Quando existem coligações no executivo camarário torna-se mais difícil chegar a um consenso às políticas a implementar, pois cada partido tenta satisfazer as necessidades do seu eleitorado, o que pode fazer aumentar o endividamento para fazer face às despesas. O investimento de um município está fortemente ligado ao endividamento pois muitas das vezes as receitas efetivas dos municípios não são suficientes e é necessário recorrer a outra fonte de receita.

Já TURISMpc, apesar de estatisticamente significativa, tem sinal oposto ao da hipótese H_4 . Contrariamente ao que era esperado para a variável TURISMpc o seu sinal deu negativo. De um modo geral, uma maior atividade turística dá origem a mais despesas para os municípios, no entanto, também poderá gerar mais receita ao dinamizar a economia local (mais derrama e taxas) e a construção de imóveis (mais IMI e IMT). Além disso, nos últimos anos alguns municípios aplicaram taxas turísticas que geram receitas, logo, não há tanta necessidade de recorrer ao crédito. O coeficiente estimado associado à variável TRANSFpc também tem o sinal contrário ao esperado e a variável apenas é marginalmente estatisticamente significativa no modelo 1 pelo que a hipótese H_{12} não é validada. As variáveis FGOV, RECPROPpc e DESEMPpc apresentam os sinais previstos, no entanto não são estatisticamente significativas.

Assim, segundo os resultados do modelo 1 a percentagem da população com menos de 15 anos, o ano de eleições, o governo de coligação, o investimento real e as transferências reais *per capita* influenciam positivamente o endividamento do município. As variáveis com influencia negativa no valor do endividamento são o ganho médio mensal por trabalhador e a atividade turística por habitante.

Uma vez que a variável utilizada como *proxy* da taxa de desemprego (DESEMPpc) não se revelou estatisticamente significativa e reduz o número de municípios aos de Portugal continental (278)³⁷, optou-se por retirar esta variável da análise no modelo 2. Ao fazer essa mudança no modelo, as variáveis GANMENS e TRANSFpc, que eram marginalmente estatisticamente significativas no modelo 1, deixaram de ser estatisticamente significativas, apesar do sinal das duas estar de acordo com as hipóteses iniciais. A variável COINAM apesar do sinal não ser o esperado pela hipótese H_5 passou a ser marginalmente estatisticamente significativa. Assim, os resultados sugerem que a coincidência entre o

³⁷ A variável DESEMPpc não tem dados para os municípios das ilhas.

partido político do Presidente da Câmara e o partido com maioria na Assembleia Municipal, faz com que o endividamento do município diminua.

No modelo 3, além da variável retirada no modelo 2, retiraram-se as seguintes variáveis: DENSPOP, GANMENS, ESQ e FGOV, pois não eram estatisticamente significativas. Ao retirar estas variáveis COINAM voltou a não ser significativa. Os sinais e a significância das restantes variáveis não se alterou. No modelo 4 foram retiradas todas as variáveis que não se revelaram estatisticamente significativas nas estimações anteriores (DENSPOP, GANMENS, ESQ, FGOV, COINAM, TRANSF_{pc}, RECPROP_{pc} e DESEMP_{pc}). Os resultados das estimações indicam que quanto maior for o investimento e maior a percentagem da população com idade inferior a 15 anos maior será o nível de endividamento dos municípios. O facto de estarmos perante o ano de eleições e haver coligação de partidos no executivo camarário também faz aumentar o endividamento. Em relação à atividade turística o sinal obtido é oposto ao que era esperado, logo, o aumento da atividade turística faz diminuir o endividamento municipal.

No [Quadro 11](#) são apresentados os resultados dos modelos da variável dependente DIV_{pc} e tal como na análise anterior, o modelo 1 é estimado com todas as variáveis em estudo. As variáveis POP65 e COINGC não foram adicionadas pois têm um elevado nível de correlação com as variáveis POP14 e ESQ, logo não é possível estudar estas variáveis em simultâneo.³⁸ Neste modelo as variáveis POP14, TRANSF_{pc}, RECPROP_{pc} e DESEMP_{pc} corroboram as hipóteses iniciais. A população jovem influencia o endividamento de forma positiva, pois este grupo da população necessita de infraestruturas e serviços direcionados para esta faixa etária. A variável transferências reais *per capita*, neste modelo, tem um resultado que vai ao encontro das conclusões dos autores estudados. Logo, quanto maior for o volume de transferências menor a necessidade de recorrer ao endividamento. As receitas próprias reais têm um efeito negativo no endividamento, pois, quanto mais recursos o município tiver para fazer face às despesas, menos necessidade tem de recorrer ao crédito. A taxa de desemprego, por outro lado, faz com que o endividamento aumente, pois as despesas aumentam com as medidas necessárias para atenuar o problema e o desemprego pode estar associado a um abrandamento da atividade económica que se traduz em menos receitas para os municípios. A maior parte das variáveis, tais como DENSPOP, COL, FGOV, e INV_{pc}, tem o sinal esperado, no entanto não são estatisticamente significativas. Já TURISM_{pc} apesar de estatisticamente significativa, não tem o sinal esperado e GANMENS, ELEC e COINAM não satisfazem nenhuma das condições. Assim, os resultados obtidos

³⁸ Foi feito um modelo em que se substituíram as primeiras pelas segundas e os resultados do modelo foram idênticos, por isso não se apresentam os resultados. O sinal das variáveis é o mesmo que o reportado na nota 36 relativa ao modelo anterior.

sugerem que o aumento da capacidade turística, das transferências e das receitas próprias e, a diminuição do desemprego e da percentagem de população jovem contribuem para diminuir o nível de endividamento – tal como era esperado pelas hipóteses $H_{2,1}$, H_{12} , H_{13} e H_{14} .

No modelo 2 retiraram-se todas as variáveis que não eram significativas: DENSPOP, GANMENS, ESQ, COL, FGOV, COINAM e INVpc. Com esta modificação apenas houve uma alteração, a variável do ano das eleições passou a ser marginalmente estatisticamente significativa com sinal contrário ao esperado pela hipótese H_6 . Este resultado poderá decorrer do facto de para a variável dependente apenas existirem dados de 2014 a 2019, o que apenas abarca um ano eleitoral (2017). Assim, na regressão seguinte (modelo 3) retirou-se a variável ELEC e acrescentaram-se variáveis mudas para os anos. No modelo 3 os coeficientes estimados associados às variáveis mudas dos anos são sempre estatisticamente significativos e negativos o que mostra a redução da dívida ao longo destes anos. Adicionalmente, as variáveis POP14, TURISMpc e DESEMPpc deixaram de ser estatisticamente significativas.

No último modelo, modelo 4, retirou-se ainda a variável DESEMPpc. Recorde-se que esta variável faz com que o número de municípios observados diminua porque não tem informações para os municípios das ilhas. Os resultados obtidos são apresentados na última coluna do quadro 11. Assim, a conclusão que retiramos é a seguinte: o aumento das transferências e das receitas próprias *per capita* fazem diminuir o endividamento, tal como o aumento da atividade turística do município.

No [Quadro 11](#), semelhante ao [Quadro 10](#), os sinais das variáveis nos vários modelos não se alterou e na variável ESQ o sinal obtido é negativo e não se revelou significativo.

Quadro 10 – Resultados dos modelos para a variável dependente DIVtercbalpc

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
DENSPOP	-0.0000 (0.0002)	0.0001 (0.0002)		
POP14	0.0589** (0.0268)	0.0827*** (0.0314)	0.0887*** (0.0229)	0.0920*** (0.0229)
GANMENS	-0.0014* (0.0008)	-0.0006 (0.0009)		
TURISMpc	-0.0493*** (0.0184)	-0.0433*** (0.0154)	-0.0416*** (0.0147)	-0.0469*** (0.0170)
ESQ	0.0454 (0.0616)	0.0318 (0.0587)		
ELEC	0.0557** (0.0262)	0.0709*** (0.0245)	0.0702*** (0.0234)	0.0566*** (0.0196)
COL	0.1335** (0.0626)	0.1413** (0.0619)	0.1381** (0.0646)	0.1353** (0.0622)
FGOV	-0.0165 (0.0423)	-0.0327 (0.0431)		
COINAM	-0.1410 (0.0872)	-0.1369* (0.0781)	-0.1259 (0.0796)	
INVpc	0.4721*** (0.0950)	0.4920*** (0.1190)	0.4883*** (0.1132)	0.4496*** (0.1178)
TRANSFpc	1.5984* (0.9102)	1.2839 (0.9010)	1.3692 (0.8590)	
RECPROPpc	-0.5021 (0.5059)	-0.5745 (0.5004)	-0.5468 (0.5007)	
DESEMPpc	0.0062 (0.0080)			
Constante	0.9579 (0.8797)	0.0742 (1.0795)	-0.6171 (0.4073)	-0.2536 (0.3663)
Observações	2381	2614	2655	2680
R ² ajustado	0.1504	0.1374	0.1330	0.1260
Nº municípios	278	308	308	308

Fonte: Elaboração da autora.

Notas: Modelo estimado por efeitos fixos com erros padrão robustos, com clusters por municípios. Erros padrão robustos entre parênteses. | As variáveis DENSPOP, POP14, GANMENS, TURISMpc, INVpc, TRANSFpc, RECPROPpc e DESEMPpc estão desfasadas 1 período. | Nível de Significância: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Quadro 11 – Resultados dos modelos para a variável dependente DIVpc

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
DENSPOP	0.0000 (0.0003)			
POP14	0.0400* (0.0219)	0.0383* (0.0201)	-0.0149 (0.0223)	
GANMENS	0.0002 (0.0002)			
TURISMpc	-0.0144** (0.0063)	-0.0142** (0.0063)	-0.0089 (0.0062)	-0.0090** (0.0038)
ESQ	-0.0060 (0.0314)			
ELEC	-0.0083 (0.0081)	-0.0104* (0.0059)		
COL	0.0586 (0.0458)			
FGOV	-0.0152 (0.0231)			
COINAM	-0.0158 (0.0473)			
INVpc	0.0163 (0.0808)			
TRANSFpc	-1.7169*** (0.5036)	-1.7382*** (0.4945)	-1.2080** (0.5496)	-1.2826** (0.5128)
RECPROPpc	-0.3790*** (0.1109)	-0.3990*** (0.1111)	-0.2528** (0.1063)	-0.2437** (0.1042)
DESEMPpc	0.0232*** (0.0071)	0.0239*** (0.0066)	0.0035 (0.0084)	
ANO = 2015			-0.0913*** (0.0152)	-0.1038*** (0.0128)
ANO = 2016			-0.1412*** (0.0243)	-0.1461*** (0.0147)
ANO = 2017			-0.1697*** (0.0330)	-0.1746*** (0.0192)
ANO = 2018			-0.2135*** (0.0448)	-0.2211*** (0.0230)
ANO = 2019			-0.2269*** (0.0480)	-0.2370*** (0.0254)
Constante	0.9588** (0.3779)	1.1270*** (0.3460)	1.7357*** (0.3488)	1.6329*** (0.2621)

Observações	1326	1326	1326	1480
R ² ajustado	0.3428	0.3397	0.3713	0.3561
Nº municípios	276	276	276	304

Fonte: Elaboração da autora.

Notas: Modelo estimado por efeitos fixos com erros padrão robustos, com clusters por municípios. Erros padrão robustos entre parênteses. | As variáveis DENSPOP, POP14, GANMENS, TURISMpc, INVpc, TRANSFpc, RECPROPpc e DESEMPpc estão desfasadas 1 período. | Nível de Significância: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Conclusão

As várias leis que entraram em vigor ao longo do período analisado tiveram e têm um papel relevante pois regulam e limitam o acesso ao crédito, especialmente ao nível dos limites legais, das formas de apuramento do endividamento, do perímetro das entidades relevantes, dos principais conceitos utilizados e das consequências pelo não cumprimento dos limites legais.

A realização desta investigação permitiu identificar os principais fatores sociodemográficos, políticos e financeiros que contribuíram para um maior nível de endividamento nos municípios. No que diz respeito à relação entre os determinantes analisados e o endividamento autárquico espelhado na variável que quantifica a dívida a terceiros presente nos balanços dos municípios ($DIV_{terbalpc}$), a evidência empírica permite-nos concluir que os municípios com maior percentagem de pessoas jovens, maior investimento municipal e coligações no executivo camarário estão associados a maiores níveis de endividamento. Os dados sugerem também que o endividamento cresce em anos de eleições autárquicas. Pelo contrário, municípios com maior ganho médio mensal dos trabalhadores e maior capacidade turística parecem estar associados a menos endividamento. Assim são validadas as hipóteses $H_{2,1}$, H_3 , H_6 , H_7 e H_{11} .

Em relação à variável que corresponde ao endividamento dos municípios segundo a Lei de Finanças Locais de 2013 (DIV_{pc}) os fatores explicativos que influenciam o endividamento de forma positiva são: a percentagem de população jovem e a taxa de desemprego. De forma negativa temos a capacidade turística, as transferências e as receitas reais *per capita*. Com estes resultados validam-se as hipóteses $H_{2,1}$, H_{12} , H_{13} e H_{14} .

Em síntese, podemos afirmar que foram obtidos resultados que são consistentes com as teorias explicativas do endividamento bem como com os resultados empíricos obtidos por vários autores. Neste sentido, pode-se considerar que os modelos têm um razoável poder explicativo acerca dos determinantes do endividamento dos municípios portugueses.

Os fatores explicativos do endividamento municipal são um tema merecedor de investigação adicional dada a sua importância nas finanças municipais, em particular num país que atravessou recentemente uma crise da dívida soberana e em que o governo está a implementar medidas para descentralizar as atividades do Estado. Em investigações futuras sugere-se a utilização de modelos econométricos mais complexos para estudar este problema. Pode-se ainda analisar o efeito das várias leis que limitam o endividamento dos municípios.

Resumindo, os municípios devem tentar gerir de forma mais eficiente os recursos que têm disponíveis e encontrar fontes alternativas de financiamento. Essa gestão deve ser feita tendo sempre presente os princípios da equidade intergeracional, da solidariedade recíproca e da estabilidade orçamental.

Referências Bibliográficas

- Alesina, A. (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *The Quarterly Journal of Economics*, 102(3), 651–678. <https://doi.org/10.2307/1884222>
- Alesina, A., & Drazen, A. (1991). Why are Stabilizations Delayed? *American Economic Association*, 81(5), 1170–1188. <https://www.jstor.org/stable/2006912>
- Alesina, A., & Passalacqua, A. (2016). The Political Economy of Government Debt. Em *Handbook of Macroeconomics. Volume I*. (pp. 2599–2651).
- Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005). Government weakness and local public debt development in Flemish municipalities. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 395–422. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-2317-3>
- Baber, W. R., & Sen, P. K. (1986). The political process and the use of debt financing by state governments. *Public Choice*, 48(3), 201–215. <https://doi.org/10.1007/BF00051618>
- Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2016). On the determinants of local government debt: Does one size fit all? *International Public Management Journal*, 19(4), 513–542. <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1104403>
- Baleiras, R. N. (2009). Governação Subnacional: Legitimidade Económica e Descentralização da Despesa Pública. Em *Compêndio de Economia Regional, Volume I: Teoria, Temáticas e Políticas*. (pp. 723–760). 1.ª ed. Príncipia. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/12161>
- Baleiras, R. N., Dias, R., & Almeida, M. (2018). *Finanças Locais – Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*. (1.ª ed.). Concelho de Finanças Públicas.
- Bastida, F., Arielle, B., & Bernardino, B. (2013). Electoral Cycles And Local Government Debt Management. *Local Government Studies*, 39(1), 107–132. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.683861>
- Bastida, F., & Benito, B. (2005). Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: un Estudio Empírico. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 34(126), 613–635. <https://doi.org/10.1080/02102412.2005.10779556>
- Benito, B., Aljarde, I. B., & Julve, V. M. (2004). Análisis del Endeudamiento en las Comunidades Autónomas. *Revista de Contabilidad*, 7(13), 85–112. <https://revistas.um.es/rccsar/article/view/387271>
- Buchanan, J. M. (1960). Review: «The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy» by Richard A. Musgrave. *Southern Economic Journal*, 26(3), 234–238. <https://www.jstor.org/stable/1054956?seq=1>
- 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. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9116-y>
- Correia, L., & Martins, P. (2020). A Relação Entre as Receitas e as Despesas Públicas nos Municípios Portugueses : 2009-2017. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 56, 135–150. <https://review-rper.com/index.php/rper/article/view/165>

- De Haan, J., & Sturm, J. E. (1997). Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation. *European Journal of Political Economy*, 13(4), 739–750. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(97\)00033-5](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(97)00033-5)
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–150. <https://www.jstor.org/stable/2095101>
- Dollery, B. E., & Worthington, A. C. (1996). The empirical analysis of fiscal illusion. *Journal of Economic Surveys*, 10(3), 261–297. <https://doi.org/10.5267/j.ac.2020.7.016>
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135–150. <https://www.jstor.org/stable/1827369>
- Dubois, E. (2016). Political business cycles 40 years after Nordhaus. *Public Choice*, 166, 235–259. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0313-z>
- Escudero Fernández, P., & Prior Jiménez, D. (2002). Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes.
- Eslava, M. (2011). The political economy of fiscal deficits: a survey. *Journal of Economic Surveys*, 25(4), 645–673. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2010.00647.x>
- Esteves, R. (2017). Finanças locais. *Associação Nacional Municípios Portugueses – XXIII Congresso*, 1–12.
- Faulk, D., & Killian, L. (2017). Special districts and local government debt: an analysis of “Old Northwest Territory” States. *Public Budgeting and Finance*, 37(1), 112–134. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12122>
- Feld, L. P., Kirchgässner, G., & Schaltegger, C. A. (2011). Municipal debt in Switzerland: new empirical results. *Public Choice*, 149, 49–64. <https://www.jstor.org/stable/41483722>
- Fernandes, C. G. (2010). *Determinantes do endividamento autárquico. Evidência empírica para os municípios Portugueses utilizando modelo de dados de painel*. [Dissertação de Mestrado, Universidade da Beira Interior]. Covilhã. <https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/2915>
- Fernandes, M. J. da S., Camões, P. J. S., & Jorge, S. (2020). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2019*. Ordem dos Contabilistas Certificados. <https://www.occ.pt/news/Anuarios/afmp2019.pdf>
- Ferreira, F. D. V. (2011). *Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. Braga. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/17484>
- Frey, B. S., & Schneider, F. (1978). A Politico-Economic Model of the United Kingdom. *The Economic Journal*, 88(350), 243–253. <https://www.jstor.org/stable/2232128>
- Geys, B. (2007). Government weakness and electoral cycles in local public debt: Evidence from Flemish municipalities. *Local Government Studies*, 33(2), 237–251. <https://doi.org/10.1080/03003930701200494>

- Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, 71(4), 1467–1487. <https://www.jstor.org/stable/1961490>
- Letelier, L. (2011). Theory and evidence of municipal borrowing in Chile. *Public Choice*, 146(3), 395–411. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9596-7>
- Lobo, F. C., & Ramos, P. (2011). O Enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 28(3), 57–69. <http://www.review-rper.com/index.php/rper/article/view/333>
- Martins, P., & Correia, L. (2015). Determinantes dos Desvios Orçamentais nos Municípios Portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 39(1), 41–64.
- Melo, A. L. (2013). *Os Fatores Determinantes do Endividamento dos Municípios Portugueses*. [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Setúbal]. Setúbal. <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/6196>
- Mourão, P. J. R. (2009). *Quatro Ensaios sobre a Ilusão Fiscal*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. Braga. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/9669>
- Nabais J. C. (2007). *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*. (1.ª ed.). Edições Almedina.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169–190. <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Oates, W. E. (1989). On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. Em *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honor of Russell Mathews*. (pp. 65–82).
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): Uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419–442. <https://www.jstor.org/stable/41011271>
- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., & Santos, J. C. G. (2016). *Economia e Finanças Públicas* (5.ª ed.). Escolar Editora.
- Pettersson-Lidbom, P. (2001). An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt. *Journal of Political Economy*, 109(3), 570–583. <https://www.jstor.org/stable/10.1086/321021>
- Pinto, C. J. (2015). *As implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento do grupo municipal: o caso do município de Lisboa*. [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa]. Lisboa. <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/6315>
- Pinto, C. J., & Santos, P. (2016). *Estudo Comparativo dos Regimes Financeiros das Autarquias Locais (LFL2007 vs RFALEI) e Implicações na sua Capacidade de Endividamento* (pp. 1–24). <https://www.occ.pt/news/cicpublica2016/pdf/27.pdf>
- Ribeiro, N., & Jorge, S. (2014). Determinantes do endividamento da administração local: estudo exploratório nos municípios do norte de Portugal. *Revista Innovar*, 24(51), 61–78. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n51.41488>
- Ribeiro, N., & Jorge, S. (2015). Fatores explicativos donível de endividamento municípios portugueses: uma análise de dados em painel. *XXV Jornadas Hispano Lusas de Gestión Científica*, 1–26. <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/16334>

- Ribeiro, N., Jorge, S., & Oliver, M. (2013). Estudo do endividamento da administração local portuguesa: evidência empírica usando modelos de análise de dados em painel. *Notas Económicas*, 38, 46–67. https://doi.org/10.14195/2183-203x_38_3
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21–36. <https://www.jstor.org/stable/2006731>
- Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1–16. <http://www.jstor.org/stable/2297526>
- Rosenberg, J. (1992). Rationality and the political business cycle: The case of local government. *Public Choice*, 73(1), 71–81. <https://doi.org/10.1007/BF00142917>
- Sarralde Míguez, S. D. de. (2000). El ciclo político presupuestario en las CC.AA. españolas (1984-1994). VII Encuentro Economía Pública. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3141465>
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8–9), 1367–1389. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>
- Tabellini, G. (1991). The Politics of Intergenerational Redistribution. *Journal of Political Economy*, 99(2), 335–357. <https://www.jstor.org/stable/2937684>
- Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. (1.ª ed.). Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Vanneste, S., & Goeminne, S. (2020). The role of the past in public policy: empirical evidence of the long-term effect of past policy and politics on the local budget balance. *Economics of Governance*, 21(1), 75–99. <https://doi.org/10.1007/s10101-019-00232-4>
- Veiga, F. J., Tavares, A., Carballo-Cruz, F., Veiga, L. G., & Camões, P. (2015). *Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios*.
- Veiga, L. G., Efthyvoulou, G., & Morozumi, A. (2019). Political Budget Cycles: Conditioning Factors and New Evidence. Em *Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford Handbooks Online. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190862084.013.8>
- Veiga, L. G., & Pinho, M. M. (2007a). O Poder Local e a Europa. Em *Em nome da Europa – Portugal em Mudança (1986-2006)*, (pp. 1–23). Principia. <http://hdl.handle.net/1822/12133>
- Veiga, L. G., & Pinho, M. M. (2007b). The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy. *Public Choice*, 133, 457–477. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9208-3>
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2004). Ciclos Político-económicos nos Municípios Portugueses. // *Conferência do Banco de Portugal - Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*. (pp. 1–25).
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2005). Eleitoralismo nos municípios portugueses. *Análise Social*, 40(177), 865–889. https://www.researchgate.net/publication/262629834_Eleitoralismo_nos_municipios_portugueses

- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131(1–2), 45–64. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9104-2>
- Velasco, A. (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics*, 76(1), 105–125. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00054-7](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00054-7)
- Verbeek, M. (2004). Models Based on Panel Data. Em *A guide to Modern Econometrics*. (pp. 341–360) 2.ª ed. John Wiley & Sons, Ltd.
<https://thenigerianprofessionalaccountant.files.wordpress.com/2013/04/modern-econometrics.pdf>
- Vitorino, A. F. M. (2016). *Ilusão Fiscal - Uma análise comparativa para os países da UE*. [Dissertação de Mestrado, Universidade do Porto]. Porto

Legislação

- Decreto n.º 86/76, de 10 de abril (Constituição da República Portuguesa)
- Lei n.º 79/77, de 25 de outubro (Atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos)
- Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro (Lei das Finanças Locais)
- Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de julho (Regulamenta o recurso ao crédito por parte das autarquias locais)
- Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março (Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos)
- Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março (Aprova o novo regime das finanças locais)
- Decreto-lei n.º 100/84, de 29 de março (Atribuições das autarquias locais e da competência dos respetivos órgãos)
- Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro (Lei das Finanças locais)
- Resol. da AR n.º 28/90, de 23 de outubro (Carta Europeia de Autonomia Local)
- Lei n.º 42/98, de 6 de agosto (Lei das Finanças locais)
- Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL))
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (Transferência de atribuições e competências para as autarquias locais)
- Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto (Lei da estabilidade orçamental)
- Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio (Orçamento do Estado para 2002)
- Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro (Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas)
- Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2003)
- Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2004)
- Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2005)
- Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2006)
- Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2007)
- Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças locais)
- Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2008)
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009)
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (Orçamento do Estado para 2010)

- Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho (Conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no PEC)
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011)
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012)
- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica)
- Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013)
- Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais)
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime jurídico das autarquias locais)
- Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014)
- Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2015)
- Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Orçamento do Estado para 2016)
- Lei n.º 69/2015 de 16 de julho (Alteração de várias leis de forma a introduzir clarificação nos respetivos regimes)
- Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017)
- Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018)
- Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (Transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais)
- Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto (Lei das Finanças locais)
- Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2019)
- Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020)
- Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2021)

Anexos

Anexo 1

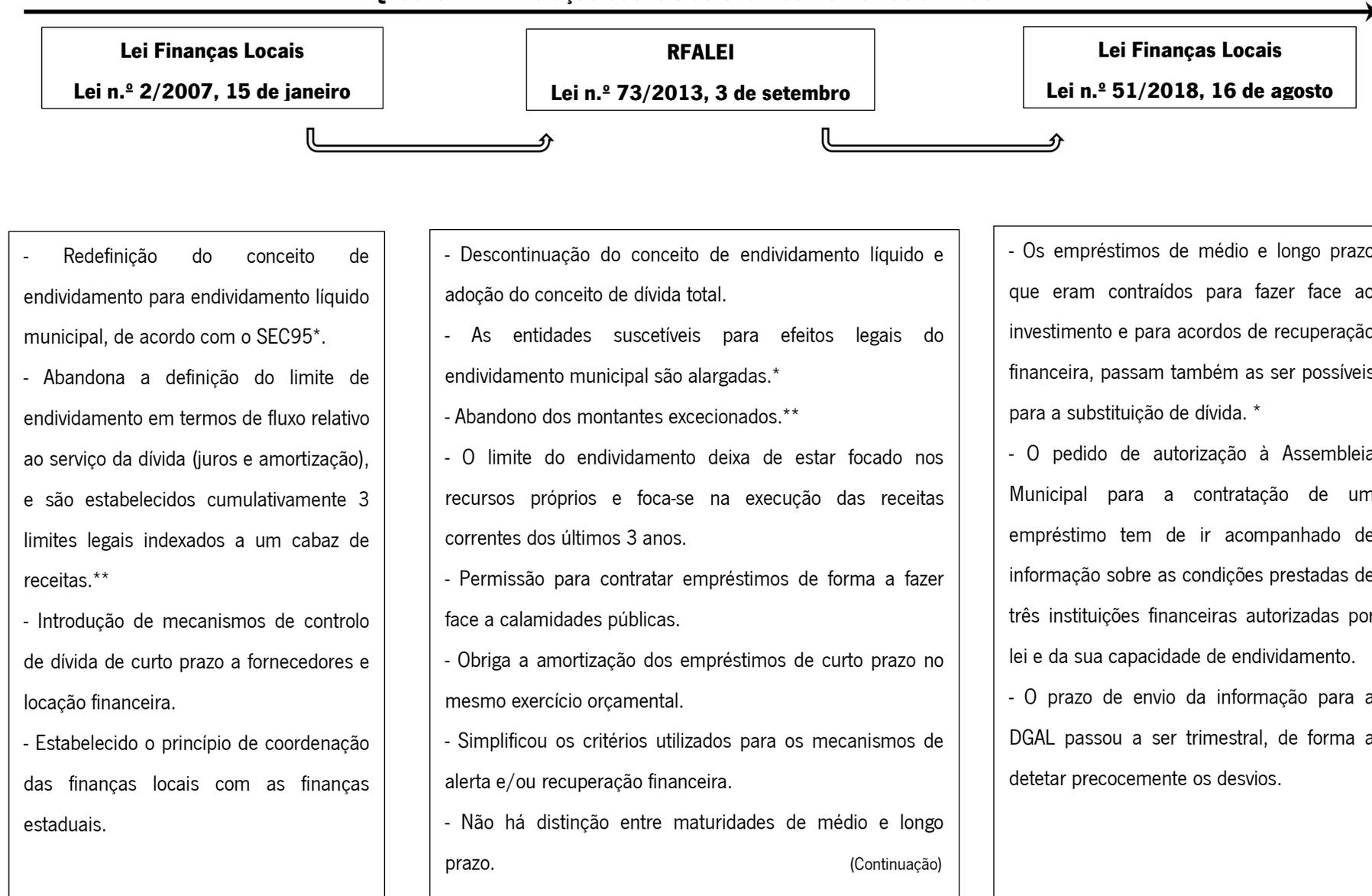
**Figura 1 – Mapa da Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS),
classificação em vigor desde 2015**



Fonte: Baleiras et al. (2018).

Anexo 2

Quadro 12 – Evolução das leis do endividamento nas últimas LFL



RFALEI

Lei n.º 73/2013, 3 de setembro

- Tem apenas um limite de endividamento, assente no passivo exigível resultante de operações orçamentais e encontra-se relacionado com a totalidade das receitas correntes cobradas.
- Os empréstimos de médio e longo prazo que ultrapassem 10% das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício devem ser submetidas a discussão e autorização prévia da Assembleia Municipal.
- Previsto o limite de dívida total adicional, ou seja, mesmo que o município cumpra o limite só pode aumentar em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada exercício.

Fonte: Lobo e Ramos (2011), Pinto e Santos (2016), Lei n.º 2/2007, 15 de janeiro, Lei n.º 73/2013, 3 de setembro e Lei n.º 51/2018, 16 de agosto.

Notas: LFL2007 * O SEC95 é o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais de 1995 e o conceito de endividamento líquido está presente no art.º 36º da LFL 2007 que corresponde à “diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros.” ** Além de controlar o valor da dívida, tem em conta a natureza, a maturidade e a capacidade de solvê-la no curto prazo. **RFALEI** * Para o cálculo do endividamento são considerados os serviços municipalizados e intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações, e entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção de controlo por parte do município (art.º 64º LFL 2013). ** Os montantes excecionados permitem que os municípios com dívida excessiva, disponham de capacidade legal para contrair mais empréstimos. Esta lei apesar de não contemplar este tipo de exceções, prevê um regime transitório de endividamento excecionado para efeitos das sanções a aplicar pela ultrapassagem do limite.

LFL 2018 * As condições para a substituição da dívida estão presentes nos números 3 a 8 do art.º 51º - contratação de um novo empréstimo é possível desde que não haja um aumento da dívida total do município, e o valor atualizado dos novos encargos totais do novo empréstimo seja inferior ao que já possuía (incluindo capital, juros, comissões e penalizações).

Anexo 3

Quadro 13 – Matriz de correlações

	DIVpc	DENSPOP	POP14	POP65	GANMENS	TURISMpc	ESQ	ELEC
DIVpc	1							
DENSPOP	-0.1077***	1						
POP14	-0.1052***	0.2430***	1					
POP65	0.1137***	-0.2176***	-0.8766***	1				
GANMENS	-0.1494***	0.4270***	0.3111***	-0.2938***	1			
TURISMpc	0.0842***	0.0086	0.1405***	-0.1312***	0.0619***	1		
ESQ	0.0361	0.0026	0.0139	0.0240	0.0829***	-0.0698***	1	
ELEC	-0.0241	-0.0006	-0.0156	-0.0178	-0.0045	-0.0001	-0.0187	1
COL	-0.0336	0.0804***	0.1180***	-0.0903***	0.2123***	-0.0667***	0.0485***	0.0058
FGOV	0.0134	-0.1359***	-0.0331**	0.0210	-0.1374***	-0.0570***	-0.0562***	0.0032
COINAM	-0.0251	0.0429***	0.0558***	-0.0435***	0.0428*	-0.0141	0.0586***	0.0049
COINGC	0.0682***	-0.0018	-0.0490***	0.0345**	-0.0302	-0.0330*	0.8155***	-0.0228
INVpc	0.0769***	-0.1743***	-0.2549***	0.3253***	-0.2217***	0.0081	-0.0889***	0.0257
TRANSFpc	0.2263***	-0.3183***	-0.5834***	0.6123***	-0.3541***	-0.1143***	0.0391**	0.0041
RECPROPpc	0.1277***	0.1325***	0.0337**	0.0490***	0.2679***	0.6290***	0.0177	-0.0158
DESEMPpc	0.3109***	0.0444***	0.1330***	-0.1527***	-0.0557***	0.1868***	0.0612***	0.0748***

	COL	FGOV	COINAM	COINGC	INVpc	TRANSFpc	RECPROPpc	DESEMPpc
DIVpc								
DENSPop								
POP14								
POP65								
GANMENS								
TURISMpc								
ESQ								
ELEC								
COL	1							
FGOV	-0.0132	1						
COINAM	-0.0216	0.1089***	1					
COINGC	-0.3845***	-0.0340**	0.0561***	1				
INVpc	-0.1225***	0,1279***	-0.0185	-0.0437***	1			
TRANSFpc	-0.0874***	0.1175***	-0.0505***	0.0320**	0.5418***	1		
RECPROPpc	0.0494***	-0.0567***	-0.0000	-0.0185	0.0012	-0.1352***	1	
DESEMPpc	0.0282*	0.0314**	-0.0071	0.0671***	-0.0345	0.0065	0.0046	1

Fonte: Elaboração da autora.

Notas: Nível de Significância: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.