

**Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais**

**Mestrado em Gestão**

Área de especialização | Finanças

Dissertação

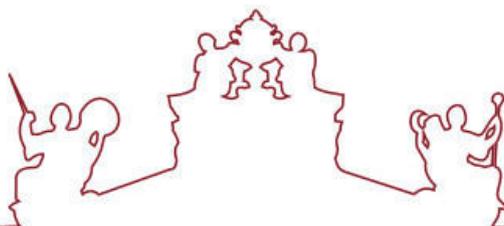
**Determinantes do endividamento dos municípios da Região  
Alentejo**

**Guilherme Cardoso Pires Martins Correia**

Orientador(es) | Jacinto António Setúbal Vidigal da Silva  
F. P. M. Peixe

Évora 2020





**Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais**

Mestrado em Gestão

Área de especialização | Finanças

Dissertação

**Determinantes do endividamento dos municípios da Região  
Alentejo**

Guilherme Cardoso Pires Martins Correia

Orientador(es) | Jacinto António Setúbal Vidigal da Silva  
F. P. M. Peixe

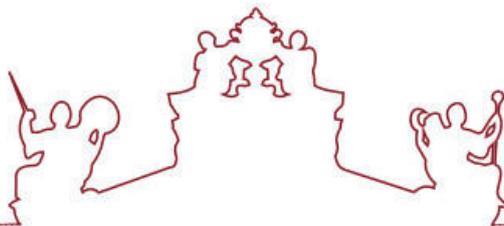
Évora 2020

---

---

---

---



A dissertação foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

Presidente | Elisabete Gomes Santana Félix (Universidade de Évora)

Vogais | Carlos Manuel Vieira (Universidade de Évora) (Arguente)  
Jacinto António Setúbal Vidigal da Silva (Universidade de Évora) (Orientador)

“Without ambition one starts nothing. Without work one finishes nothing. The prize will not be sent to you. You have to win it.”

Ralph Waldo Emerson

## **Determinantes do endividamento dos municípios da Região Alentejo**

### **Resumo**

Nos últimos anos, principalmente após a grave recessão económica global, tem existido a necessidade de controlo das finanças públicas em Portugal, o que levou à imposição de restrições ao nível do endividamento local, dado o elevado recurso à dívida por parte das autarquias. Nesse sentido, o objetivo central deste estudo é identificar os fatores determinantes do endividamento dos municípios da Região Alentejo, ao nível institucional, político-ideológico, fiscal e económico-financeiro.

Para tal é considerada uma amostra constituída pelos 58 municípios da Região Alentejo, para o período de análise entre 2009 e 2017. Serão estimados modelos econométricos, recorrendo à metodologia de análise de dados em painel. Os resultados obtidos demonstram que os fatores com um impacto relevante no nível de endividamento são a dimensão da população, o ciclo político, as transferências governamentais, o investimento, as receitas de capital e o saldo corrente.

**Palavras-chave:** Determinantes do Endividamento; Administração Local; Finanças Públicas

## **Determinants of indebtedness of municipalities of the Alentejo Region**

### **Abstract**

In recent years, especially after the severe global economic recession, there has been a need for control of public finances in Portugal, which has led to the imposition of restrictions on local indebtedness, given the high resource to municipal debt. In this sense, the main objective of this study is to identify the determinants of the indebtedness of the municipalities of the Alentejo Region, at the institutional, political-ideological, fiscal and economic-financial level.

For this purpose, a sample consisting of the 58 municipalities of the Alentejo Region will be considered for the analysis period between 2009 and 2017. Econometric models will be estimated, using the panel data analysis methodology. The results obtained demonstrate that factors with a relevant impact on the level of indebtedness are the size of the population, the political cycle, government transfers, investment, capital income and the current balance.

**Keyword:** Determinants of Indebtedness; Local administration; Public finances

## Agradecimentos

A realização da presente dissertação concretiza mais uma etapa académica, pelo que é pertinente enaltecer a importância de todos aqueles que acompanharam de perto o desenvolvimento da mesma.

Em primeiro lugar, agradecer aos meus pais e irmãos, por toda a confiança e apoio demonstrados, em todos os momentos. Constituíram uma ajuda essencial, principalmente nos momentos menos positivos. Obrigado por tudo!

À minha namorada, Laura Cebola, por me acompanhar em todos os momentos, pelo apoio incondicional, pelos momentos de incentivo e pela paciência e tranquilidade demonstradas.

Aos professores Jacinto Vidigal da Silva e Fernanda Peixe, por toda a colaboração e orientações, despendendo parte do seu tempo, com o objetivo de, em conjunto, elaborar um bom trabalho, de interesse relevante.

Aos restantes professores, que lecionaram unidades curriculares do mestrado em Finanças, através dos quais tive a oportunidade de alargar a minha base de conhecimento.

A todos os amigos, familiares, colegas, de mestrado e de trabalho, que de alguma forma contribuíram para a conclusão desta dissertação.

Obrigado a todos!

# ÍNDICE

Índice de Anexos.....	8
Índice de Quadros.....	9
Índice de Tabelas .....	10
Índice de Gráficos .....	11
Listagem de Abreviaturas ou Siglas .....	12
1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Enquadramento do Tema e Justificações da Escolha .....	15
1.2. Formulação do Problema e dos Objetivos .....	16
1.3. Metodologia.....	16
1.4. Estrutura do Trabalho.....	17
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....	18
2.1. Enquadramento legal.....	18
2.1.1. Lei das Finanças Locais .....	18
2.1.2. Limite ao Endividamento dos Municípios.....	21
2.2. Endividamento dos Municípios .....	25
2.3. Teorias Explicativas do Endividamento.....	29
2.3.1. Teoria Institucional.....	30

2.3.2.	Teoria da Escolha Pública .....	31
2.3.3.	Teoria da Ilusão Fiscal .....	32
2.4.	Fatores Determinantes do Endividamento dos Municípios.....	33
2.4.1.	Institucionais .....	33
2.4.2.	Político-Ideológicos.....	35
2.4.3.	Fiscais.....	37
2.4.4.	Económico-Financeiros.....	37
3.	METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....	46
3.1.	Dedução das hipóteses.....	46
3.2.	Descrição dos dados e das variáveis.....	49
3.2.1.	Amostra.....	49
3.2.2.	Definição das variáveis.....	50
3.2.3.	Análise descritiva.....	52
3.3.	Metodologia de análise de dados .....	54
4.	ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	57
4.1.	Modelo Estático .....	57
4.2.	Modelo Dinâmico .....	61
5.	CONCLUSÕES .....	68
	ANEXOS .....	79

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Municípios da Região Alentejo, por NUTS III .....	79
Anexo 2: Dados de População e Dívida Total dos Municípios da Região Alentejo (2017) ..	80
Anexo 3: Municípios da Região Alentejo acima do limite de dívida (2019) .....	81
Anexo 4: Legislação referente ao endividamento dos municípios .....	81
Anexo 5: Regime de Crédito dos Municípios.....	83
Anexo 6: Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas ao Estado.....	84
Anexo 7: Prazo Médio de Pagamento por município da Região Alentejo (2019) .....	85
Anexo 8: Regime Contabilístico das Autarquias Locais.....	86
Anexo 9: Fundo de Apoio Municipal.....	86

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Determinação dos limites de dívida pela Lei do Orçamento do Estado .....	25
Quadro 2: Evolução da dívida total dos municípios portugueses (2009-2017) .....	27
Quadro 3: Evolução da dívida total dos municípios da Região Alentejo (2009-2017) .....	28
Quadro 4: Estudos empíricos com a temática do endividamento dos municípios.....	42
Quadro 5: Variáveis independentes.....	51
Quadro 6: Resultados da estimação do modelo estático de dados em painel .....	58
Quadro 7: Resultados da estimação do modelo dinâmico em dados de painel .....	62
Quadro 8: Coeficientes obtidos no Modelo Estático e Modelo Dinâmico .....	65
Quadro 9: Resumo da validação das hipóteses para os modelos estático e dinâmico .....	67

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Estatísticas descritivas das variáveis .....	52
--	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da dívida total dos municípios portugueses (2009-2017) .....	28
Gráfico 2: Evolução da dívida total dos municípios da Região Alentejo (2009-2017) .....	29

## LISTAGEM DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

BCE- Banco Central Europeu  
CE – Comissão Europeia  
CNE – Comissão Nacional de Eleições  
CFP – Conselho das Finanças Públicas  
DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais  
DRE – Diário da República Eletrónico  
FAM – Fundo de Apoio Municipal  
FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FSM – Fundo Social Municipal  
GMM – Generalized Method of Moments (Método dos Momentos Generalizado)  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis  
IRC – Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas  
IRS – Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares  
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado  
OLS – Ordinary Least Squares (Método dos Mínimos Quadrados)  
RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais  
SEC – Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais

## Glossário

**Administração Local** – compreende todas as entidades das Administrações Públicas cuja competência e autoridade fiscal, legislativa e executiva, respeita somente a uma parte do território económico, definida por objetivos administrativos e políticos. Inclui os órgãos de administração local ao nível de Distritos, Municípios e Freguesias.

**Autarquias Locais** – pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respetivas populações. As freguesias e os municípios são as Autarquias Locais em Portugal, sendo a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal os seus respetivos órgãos executivos e a Assembleia Freguesia e a Assembleia Municipal os respetivos órgãos deliberativos.

**Carga fiscal** – corresponde à relação percentual entre o total dos impostos e contribuições efetivas para a Segurança Social e o Produto Interno Bruto (PIB).

**Derrama Municipal** - incide sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), correspondendo à proporção do rendimento gerado na área geográfica de cada município por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.

**Dívida Total Municipal** - engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, assumidas por iniciativa dos próprios municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos.

**Fundo de Apoio Municipal** - diz respeito a um fundo participado em partes iguais pelo Estado e pela totalidade dos municípios portugueses, dotado de autonomia administrativa e financeira e com um capital social de 650 M€, tem por objetivo prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira.

**Fundo de Equilíbrio Financeiro** - corresponde a uma subvenção geral consagrada na lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, prevista no nº 1 do artigo 25º conjugado com o artigo 27º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, equivalente a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social.

**Fundo Social Municipal** - corresponde a uma subvenção específica, consagrada no artigo 30º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios.

**Orçamento** – lei que comporta uma descrição detalhada de toda a previsão de receitas, uma autorização de despesas ou dotação de despesas, bem como uma autorização de endividamento, tudo para um horizonte temporal de um ano.

**Receita Fiscal Municipal** - receita proveniente dos impostos diretos e indiretos municipais que contemplam, nomeadamente, as receitas provenientes do IMI, IMT, derrama municipal, imposto único de circulação e demais impostos entretanto extintos, mas cuja cobrança não tenha sido efetuada na altura da liquidação.

**Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais** - O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC) é um quadro contabilístico, compatível a nível internacional, que descreve de forma sistemática e pormenorizada uma economia (isto é, uma região, um país ou um grupo de países), as suas componentes e as suas relações com outras economias na sua totalidade.

**Solvabilidade** - traduz a capacidade de uma organização cumprir os seus compromissos a médio e longo prazo.

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Enquadramento do Tema e Justificações da Escolha

Na última década, a crise económica e financeira a nível global contribuiu para um agravamento da dívida pública portuguesa. Numa tentativa de resolver esses défices houve recurso ao endividamento público, que agravou ainda mais a situação económica (Ribeiro, 2011).

A frágil situação financeira teve também consequências ao nível do setor local, uma vez que as autarquias viram reduzidos os recursos disponíveis para enfrentar as suas despesas. Face a esta situação, os municípios tiveram de encontrar outros recursos financeiros (Lobo e Ramos, 2011).

Devido à acumulação de dívida pública e privada, Portugal foi severamente afetado e esteve, de maio de 2011 a maio de 2014, sob um programa de assistência económica e financeira, negociado entre as autoridades portuguesas e membros da Comissão Europeia (CE), do Banco Central Europeu (BCE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo que, entre as reformas acordadas, consta uma reorganização da administração do Governo Local para reduzir significativamente o número de entidades, de forma a melhorar a eficiência e a reduzir custos (Veiga e Veiga, 2014).

Deste modo, a incapacidade de manter o endividamento sustentável forçou a introdução de alterações na Lei das Finanças Locais. Assim, o perímetro de consolidação de dívida dos 308 grupos autárquicos foi alargado no início de 2014 a todas as entidades externas sobre as quais o município exerce uma relação de domínio, com a entrada em vigor da lei nº. 73/2013, de 3 de setembro (Baleiras, Dias & Almeida, 2018).

Segundo dados da Direção Geral das Autarquias Locais - DGAL (2019), a dívida total dos municípios portugueses em 2017 cifrou-se em cerca de 4,7 mil milhões de euros, sendo que 35 municípios ultrapassaram o limite legal máximo de endividamento estabelecido. Em termos mais específicos, a dívida total dos municípios da Região Alentejo em 2017 era de cerca de 465 milhões de euros, sendo que 5 municípios ultrapassaram o limite legal máximo de endividamento estabelecido (PORDATA, 2019).

Assim, a principal motivação pessoal para a elaboração deste estudo prende-se com o facto do município da minha área de residência, Reguengos de Monsaraz, localizado no Alentejo Central, ser um dos municípios em que a dívida total ultrapassou o limite legal, sendo que, tal como anteriormente referido, existem outros municípios da Região Alentejo com uma situação

semelhante. Paralelamente, este endividamento excessivo registado em alguns dos municípios da Região, faz com que seja de interesse e valor acrescentado perceber o que levou a esse nível de dívida, existindo assim a motivação de identificar os principais fatores que o originam. Desta forma, existe a necessidade de identificar os principais fatores que originam esse nível de endividamento. Além disso, a importância que a estabilidade económico-financeira que as autarquias locais têm para o desenvolvimento económico nacional, leva a que seja de grande interesse estudar os motivos que originam um aumento da dívida a nível local, fornecendo, desta forma, informações úteis e relevantes aos representantes autárquicos dos municípios em questão, para que possam controlar, de uma forma mais eficiente, o nível de endividamento.

## **1.2. Formulação do Problema e dos Objetivos**

O cenário de recessão económica global que levou Portugal a recorrer a ajuda externa para suplantar as suas dificuldades financeiras, nomeadamente o nível elevado de dívida pública, afetou, de uma forma geral, a administração pública, na qual se inclui a administração local. Deste modo, e tendo em conta a necessidade de controlo das finanças públicas, têm sido impostos limites e restrições ao endividamento dos municípios, considerado excessivo em alguns casos. Assim, surge a principal questão de investigação: Quais os fatores determinantes do endividamento dos municípios, e como o influenciam? Neste caso, o tema será delimitado aos municípios da Região Alentejo.

Concretamente, o objetivo central deste estudo é identificar os fatores determinantes do endividamento dos municípios da Região Alentejo. Os objetivos específicos passam por identificar os fatores institucionais, político-ideológicos, fiscais e económico-financeiros que melhor explicam o endividamento dos municípios da Região Alentejo e analisar a relação entre os fatores determinantes em estudo e a dívida total dos municípios da Região Alentejo.

## **1.3. Metodologia**

A metodologia de tratamento dos dados a utilizar, de forma a testar as hipóteses em estudo, passa pela análise de dados em painel. Concretamente, serão efetuados os testes de modelos de efeitos fixos e efeitos aleatórios, sendo que, num momento posterior, a realização dos testes F (1960) e de Hausman (1978) irão auxiliar na definição de qual o modelo adequado a utilizar. Especificamente, o Teste F permite a escolha entre o modelo de regressão linear simples e o modelo de efeitos fixos, e o Teste de Hausman possibilita a seleção entre o modelo de efeitos

fixos e o modelo de efeitos aleatórios. Complementarmente, são realizados os testes de Breusch-Pagan (1980) e de Wooldridge (2002), de modo a estudar a existência de heterocedasticidade e autocorrelação, respetivamente, no modelo selecionado.

Complementarmente, é testado um modelo de painel dinâmico. Em concreto, é utilizado o estimador Generalized Method of Moments (GMM) a dois passos de Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), partindo do modelo estático obtido nos processos anteriores. São ainda realizados o teste de sobreidentificação de Sargan (1958), aplicado ao contexto de GMM por Hansen (1982) e o teste de autocorrelação de Arellano e Bond (1991), por forma a inferir se o modelo está bem especificado e se existe evidência de autocorrelação, respetivamente.

#### **1.4. Estrutura do Trabalho**

O presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo, é desenvolvida a revisão bibliográfica do estudo, encontrando-se dividida em quatro subcapítulos. O primeiro expõe o enquadramento legal, abordando a evolução da Lei das Finanças Locais e a evolução do limite ao endividamento dos municípios. Posteriormente, é apresentada a evolução do endividamento dos municípios, a nível nacional e da Região Alentejo, durante o período temporal em análise. O terceiro subcapítulo aborda as teorias explicativas do endividamento, nomeadamente a Teoria Institucional, a Teoria da Escolha Pública e a Teoria da Ilusão Fiscal. No final do primeiro capítulo são então apresentados os fatores determinantes do endividamento dos municípios, aplicados e analisados em estudos anteriores, sendo divididos em quatro áreas distintas: institucionais, político-ideológicos, fiscais e económico-financeiros.

No segundo capítulo é apresentada a metodologia de investigação delineada para a realização do presente estudo. Concretamente, é composto pela dedução das hipóteses, descrição dos dados e das variáveis, análise da estatística descritiva das variáveis e descrição da metodologia de análise de dados seguida.

No terceiro capítulo são apresentados e analisados os resultados obtidos através da estimação dos modelos definidos, bem como a comparação dos resultados com outros anteriormente obtidos em estudos presentes na literatura, e a validação ou não das hipóteses em estudo. Adicionalmente, no quarto e último capítulo, são apresentadas as principais conclusões do presente estudo, tendo em consideração a análise dos resultados, anteriormente efetuada.

## **2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

### **2.1. Enquadramento legal**

#### **2.1.1. Lei das Finanças Locais**

Segundo Mourão (2003), as atribuições das autarquias locais e as competências dos órgãos internos foram definidas pela lei n.º 79/77, de 25 de outubro (“Lei das Autarquias”), a qual foi completada pela lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro (“Lei das Finanças Locais”). Esta legislação é considerada como um marco decisivo no processo de solidificação das estruturas e da autonomia locais, permitindo uma maior clarificação nos critérios de distribuição das receitas da Administração Central, acrescentando-lhe ainda maiores capacidades de planeamento das atividades a desenvolver. Camões (2005) refere que a primeira Lei das Finanças Locais contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do poder local na Constituição de 1976, ao definir um conjunto de receitas que caberiam diretamente aos municípios e estabelecido um valor mínimo a transferir para os municípios.

A Lei n.º 1/79 tinha como principais objetivos garantir a estabilidade das receitas das autarquias, reduzir a dependência dos municípios das transferências do Estado e a justa distribuição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias, bem como entre os municípios e as freguesias (Zbyszewski, 2006). Brilhim (2004) defende que, com esta Lei, passou a existir autonomia financeira nas autarquias, uma vez que passaram a ter um conhecimento prévio das receitas que lhes eram atribuídas para assegurar as despesas a realizar e, assim, adequar as receitas aos objetivos da sua governação. Desta forma, as Leis das Finanças Locais constituem o enquadramento para os orçamentos e as contas das Autarquias Locais, complementando os princípios fixados na Lei de Enquadramento Orçamental vigente para o conjunto das Administrações Públicas (Baleiras, Dias e Almeida, 2018).

Ao longo dos anos, a Lei das Finanças Locais tem sofrido algumas alterações com o objetivo de resolver falhas encontradas e de a adaptar às circunstâncias da evolução das autarquias locais, quer em termos financeiros quer em termos organizacionais. Segundo Camões (2005), a mais saliente alteração na primeira revisão da Lei foi a eliminação da participação dos municípios nos impostos diretos do Estado. Com esta alteração, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) transformou-se no instrumento principal de transferências de fundos do Estado para a

Administração Local. Com a terceira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro), o FEF passou a ser definido segundo uma fórmula fixa e pré-determinada, em que o seu valor passa a acompanhar a variação do IVA. Camões (2005) salienta ainda que apenas com as alterações definidas na Lei das Finanças Locais de 1998 (Lei n.º 42/98, de 6 de agosto), se deu o passo que faltava para corrigir alguns problemas verificados com o FEF. Assim, os Fundos Municipais e os Fundos para as freguesias passaram a ser calculados em função da média das três grandes receitas tributárias (Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares - IRS, Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas - IRC e Imposto sobre o Valor Acrescentado - IVA).

O agravamento da situação económica e financeira e o crescimento exponencial da dívida pública portuguesa levou a alterações profundas em 2007, com a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Vilarinho (2010) defende que com a Lei das Finanças Locais de 2007 pretendeu-se responder aos novos desafios que a sociedade atravessava, bem como aos que se colocavam ao poder local, sendo uma Lei mais exigente no que respeita ao endividamento e a questões contabilísticas, preenchendo, assim, lacunas que se verificavam na lei anterior. Da mesma forma, Carvalho e Teixeira (2007) referem que em relação à anterior Lei das Finanças Locais, a de 2007 introduz alterações importantes que se traduzem num regime de acesso ao crédito por parte dos municípios mais apertado e com mais rigor na gestão das finanças municipais. O novo enquadramento regulamentar a partir de 2007 veio densificar os regimes jurídicos associados ao saneamento e reequilíbrio financeiro dos municípios, quer no que diz respeito aos pressupostos de declaração de desequilíbrios financeiros quer no que diz respeito ao conteúdo dos respetivos planos de recuperação e regras de acompanhamento (Lobo e Ramos, 2011).

De acordo com Nabais (2007), a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, introduz o princípio da coerência, base de todo o regime financeiro das autarquias locais, sendo que a sua concretização se verifica na criação do Fundo Social Municipal (FSM), destinado a fazer face às novas competências dos municípios no domínio das funções sociais e na previsão do aumento da participação do FEF.

Nos anos seguintes à entrada em vigor da Lei das Finanças Locais de 2007, Portugal foi largamente afetado pelo contexto de recessão económica global, que obrigou a o Governo a solicitar ajuda externa. Com a necessidade urgente de um maior controlo das finanças públicas, o Memorando de Entendimento (2011) incluiu uma reforma financeira ao nível da Administração Local, bem como uma reorganização da sua estrutura, através de uma redução significativa do número de municípios e freguesias.

Tornou-se então necessária uma revisão da anterior Lei das Finanças Locais, principalmente ao nível do endividamento, com o intuito de corrigir alguns aspetos, aumentar a eficiência e reduzir custos. Em setembro de 2011 foi apresentado o Documento Verde da Reforma da

Administração Local, onde se considera imprescindível rever o regime de financiamento das autarquias locais (Proposta de Lei n.º 122/XII). Assim, entrou em vigor a 1 de janeiro de 2014, o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela nova Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que revoga a anterior Lei das Finanças Locais.

Os princípios essenciais por parte do Governo orientaram-se no sentido da tentativa de ajuste do paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, no aumento da exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como a dotação das Finanças Locais de instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a Administração Central e Local. Estes princípios permitiram um maior controlo orçamental e uma maior eficácia na prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro (Proposta de Lei n.º 122/XII). Segundo Carvalho, Fernandes e Camões (2018), o novo regime financeiro procura, assim, intervir fundamentalmente sobre o controlo e prevenção do desequilíbrio financeiro. Dado que a autonomia financeira municipal deve ser exercida no contexto do equilíbrio financeiro global do setor público, os princípios constantes da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) passaram a estar também presentes na nova Lei das Finanças Locais (Carvalho et al,2018).

Tendo em conta o elevado acesso ao crédito por parte dos municípios para fazer face às suas despesas de investimento público, o regime de crédito dos municípios também se encontra regulamentado nos termos dos artigos 49.º a 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro (RFALEI). Segundo os artigos referidos, os municípios podem contrair empréstimos junto de qualquer instituição de crédito, sendo que os de curto prazo devem ser contraídos apenas para resolver dificuldades de tesouraria, enquanto que os de médio e longo prazo podem ser contraídos para aplicações em investimentos ou para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.

O novo regime financeiro introduz ainda mecanismos que se destinam a garantir o alerta precoce de desvios sinalizados por indicadores financeiros (art.º 56.º). Segundo os artigos 57.º a 60.º, os municípios devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, quando ultrapassem o limite da dívida, podendo recorrer aos mecanismos de recuperação financeira. Já no artigo 61.º é referido que sempre que os municípios se encontrem em situações de rutura financeira, estes são obrigados a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal. Entre outros instrumentos financeiros de regularização financeira, está prevista a participação dos municípios num Fundo de Apoio Municipal (FAM), com contribuição obrigatória dos municípios bem como

do Governo Central, e que se traduz num mecanismo de solidariedade e coresponsabilidade por parte da totalidade dos municípios (Carvalho et al, 2018).

### **2.1.2. Limite ao Endividamento dos Municípios**

Segundo Baleiras et al (2018), o enquadramento institucional das finanças locais portuguesas contempla a existência de regras de disciplina orçamental. Desde a instauração do poder democrático e consequente primeira Lei das Finanças Locais que os Governos municipais estão sujeitos a um conjunto de restrições numéricas na elaboração e execução dos orçamentos anuais. Lobo e Ramos (2011) defendem que um enquadramento global do endividamento local deve contemplar não só as restrições ao endividamento, que definem as finalidades, formas e limites ao endividamento, mas também os procedimentos para lidar com as situações de desequilíbrio financeiro.

Estas restrições foram aperfeiçoadas pelas Leis das Finanças Locais desde 1979, de forma a enquadrar o regime legal do endividamento municipal dentro dos princípios de autonomia local e financeira das autarquias locais (Antunes, 1987). De facto, as restrições impostas ao endividamento dos municípios têm sido adaptadas à realidade existente, tendo sempre em conta a situação económica e financeira e a evolução da dívida das autarquias locais.

A expansão da dívida bancária líquida a partir de finais dos anos 90 resultou da diminuição das taxas de juro e, dessa forma, os limites do endividamento definidos em função do serviço de dívida tornaram-se muito menos restritivos, permitindo um aumento da dívida dos municípios, algo que só foi corrigido com a reformulação dos limites ao endividamento na Lei das Finanças Locais de 2007, que veio assegurar a estabilidade necessária no enquadramento jurídico de acesso ao crédito por parte dos municípios (Lobo e Ramos, 2011).

Assim, no desenvolvimento da estratégia de consolidação orçamental, na qual têm sido consagradas medidas de controlo e limites específicos à capacidade de endividamento de cada município, foi definido o endividamento líquido compatível com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), associando o volume de dívida aos ativos financeiros da autarquia (Alpendre e Almeida, 2011).

Deste modo, o n.º 1 do art.º 36.º da Lei nº.2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais de 2007), define que o montante de endividamento líquido municipal, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), é equivalente à diferença entre a soma dos passivos e a soma dos ativos financeiros.

Em relação ao limite do endividamento líquido municipal, o n.º1 do art.º37.º da mesma Lei refere que “o montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da parcela fixa de participação no IRS, e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior”. Caso o município não cumpra o limite referido, o montante da dívida deverá ser reduzido em cada ano subsequente em 10% a menos que o montante do ano anterior, até que o limite ao endividamento líquido do município seja cumprido (n.º2 do art.º37.º da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro).

É definido no art.º39.º da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, o limite geral dos empréstimos dos municípios. O n.º1 do artigo anteriormente referido menciona que “o montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da parcela fixa da participação no IRS, da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior”. Do mesmo modo, segundo o n.º2 do mesmo artigo, “o montante de dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da parcela fixa de participação no IRS, da participação nos resultados das entidades do setor empresarial e da derrama, relativas ao ano anterior”. Caso o município não cumpra o limite anteriormente referido, o montante dos empréstimos deverá ser reduzido em cada ano subsequente em 10% a menos que no ano anterior, até que o limite dos empréstimos seja cumprido (n.º3 do art.º39.º da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro).

Com o objetivo de assegurar a coordenação efetiva entre as finanças do Estado e as finanças das autarquias locais, o n.º3 do art.º5.º da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, refere que a Lei do Orçamento do Estado pode definir limites ao endividamento municipal diferentes dos estabelecidos na Lei das Finanças Locais. Neste caso, a violação do limite de endividamento previsto para cada município tem como penalização uma redução, no mesmo montante, das transferências orçamentais divididas, no ano subsequente, pelo Estado (n.º4 do art.º5.º da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro).

Com efeito, nos primeiros anos do período de análise deste estudo, ou seja, de 2009 a 2013, o limite do endividamento dos municípios vem definido na Lei do Orçamento de Estado referentes aos anos em questão. A título de exemplo, no caso dos anos 2012 e 2013, segundo o art.º66.º da Lei do Orçamento de Estado para 2012, os limites de endividamento e de

empréstimos de médio e longo prazo para cada município em 2012, são apurados da seguinte forma:

1- “O valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012 (...) não pode ser superior ao observado a 31 de dezembro do ano anterior.”

2- “(...) a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano de 2010, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município.”

3- “O valor do montante global das amortizações efetuadas em 2010 é corrigido, até 30 de junho, pelo valor das amortizações efetuadas em 2011.”

Já para o ano de 2013, o art. 98.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 define que os limites de endividamento líquido e de empréstimos de médio e longo prazo para cada município em 2013 são apurados do seguinte modo:

1- “ (...) o limite de endividamento líquido de cada município para 2013, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento líquido municipal no seu conjunto corresponde ao menor dos seguintes valores:

- a) Limite de endividamento líquido de 2012;
- b) Limite resultante do disposto no n.º1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (...).”

2 – “ (...) o limite de endividamento de médio e longo prazos para cada município em 2013 é calculado nos termos do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (...).”

3 – “ (...) a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano de 2011 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município, aferida nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (...).”

4- “O valor global das amortizações efetuadas no ano de 2011 é corrigido, até 30 de junho, pelo valor das amortizações efetuadas no ano de 2012.”

O agravamento da situação económica e financeira portuguesa bem como o aumento exponencial da dívida local, criou a necessidade de um controlo ainda maior das finanças públicas, o que levou à reformulação da Lei das Finanças Locais, sendo que entrou em vigor em 2014 a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais), que introduziu alterações profundas ao nível dos limites de endividamento dos municípios. Segundo Pinto e Santos (2015), com o novo RFALEI assiste-se a uma reformulação da filosofia vigente, regulando o acesso ao crédito, especialmente ao nível dos limites gerais de endividamento e das consequências pelo não cumprimento dos mesmos. Assim, a partir de 2014, o apuramento do limite de dívida total dos municípios está definido no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Desta forma, segundo o n.º1 do mesmo artigo, a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades intermunicipais, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o que representa uma nova forma de cálculo do limite de endividamento, sendo que para o apuramento da receita líquida cobrada do ano dos municípios é somada a receita corrente líquida cobrada pelos respetivos serviços municipalizados.

Importa salientar que, para efeitos do cumprimento das obrigações legais quanto ao limite da dívida total, se deve ter em consideração o determinado pelas Leis dos Orçamentos do Estado, conforme o presente no quadro seguinte (Quadro 1):

Quadro 1: Determinação dos limites de dívida pela Lei do Orçamento do Estado

Artigo 52º da Lei n.º 73/2013 (Limite da dívida total)	Tipo de dívida	Orçamento do Estado			
		2016	2017	2018	2019
Possibilidade de ser excecionado do limite da dívida previsto no n.º 1	Empréstimos destinados ao financiamento de investimentos no âmbito do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020)		Artigo 66.º		
	Acordos de regularização de dívidas			Artigo 83.º	Artigo 90.º
	Empréstimos para pagamento a concessionários decorrente de decisão judicial ou arbitral ou de resgate de contrato de concessão	Artigo 48.º	Artigo 68.º	Artigo 86.º	Artigo 92.º
	Dívidas assumidas decorrente da assunção das obrigações no âmbito do processo de descentralização de competências em curso			Artigo 90.º	
Não considerado para efeitos do apuramento dos limites referidos no n.º 3	Assunção pelas autarquias locais de despesa referente à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus		Artigo 82.º	Artigo 102.º	
	Dívidas assumidas decorrente da assunção das obrigações no âmbito do processo de descentralização de competências em curso			Artigo 90.º	
	Dívidas contraídas no âmbito dos incêndios de 2017 e 2018			Artigo 109.º	Artigo 107.º
Dispensa da redução de 10% do montante excedente do limite da dívida, prevista na a) do n.º 3	Empréstimos para apoio às pessoas singulares ou aos agregados familiares no âmbito dos incêndios de 2017 e do furacão Leslie em 2018			Artigo 154.º	Artigo 165.º
	Acordos de regularização de dívidas			Artigo 83.º	Artigo 90.º
Possibilidade de aumento da margem disponível prevista na b) do n.º 3	Liquidação das sociedades Pólis			Artigo 100.º	Artigo 102.º
	Aquisição de bens objeto de contrato de locação			Artigo 106.º	Artigo 105.º
	Empréstimos para financiamento de operações de reabilitação urbana			Artigo 107.º	Artigo 106.º
	Aquisição de prédios rústicos com vista à legalização do bairro americano de Santa Rita, nos Açores				Artigo 71.º

Fonte: Portal Autárquico

## 2.2. Endividamento dos Municípios

Segundo Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019), a dívida pública é um indicador importante para medir a saúde financeira de um país. Em Portugal, com a promulgação da primeira Lei das Finanças Locais, em 1979, os municípios tornaram-se dinamizadores das despesas de investimento público ao assumir a função de garantir o acesso de todos os cidadãos a bens e serviços que satisfaçam as preferências e necessidades locais, sendo que, desta forma, as receitas próprias mostraram-se insuficientes para responder às despesas correntes resultantes dessas novas responsabilidades (Fernandes, 2010). Assim, de acordo com Lobo e Ramos (2011), os municípios tiveram de encontrar outros recursos financeiros, como o recurso ao crédito, por vezes além da sua capacidade de pagamento.

Baleiras et al (2018) referem que o recurso ao endividamento por parte dos municípios deve apenas servir para financiar a aquisição de bens e serviços coletivos locais e que, em teoria, não deveriam existir pagamentos em atraso. No entanto nem sempre é aquilo que se sucede, e os

altos níveis de endividamento são um foco de preocupação constante para os políticos locais, uma vez que a única maneira de cumprirem os seus compromissos é através de empréstimos (Balaguer-Coll, Prior e Tortosa-Ausina, 2016). Tendo em conta este fator, Lobo e Ramos (2011) defendem que as decisões locais ao nível da despesa pública e do endividamento são tomadas de forma estratégica, influenciadas pela convicção de que o Estado nunca deixará um município falir. De facto, este acaba por ser um dos principais erros estratégicos por parte das autarquias, na medida em que se tomam decisões sem ter em conta a estabilidade necessária para as gerações vindouras, causando bastantes problemas aos seus sucessores.

Ao longo das sucessivas leis de financiamento local sucederam-se vários mecanismos criados pelo Estado para evitar situações de rutura financeira municipal, sendo que nuns casos apoiavam e em outros forçavam a correção de desequilíbrios económico-financeiros, mas todos assentavam na convicção de que a banca estaria sempre disponível para consolidar passivos mediante a apresentação de planos individuais de reestruturação municipal com a devida aprovação do Estado (Baleiras et al, 2018).

O elevado crescimento da dívida bancária líquida no período de 1997 a 2003 contrasta com o padrão anterior da evolução da dívida, até aí marcada principalmente pelos ciclos eleitorais autárquicos, de tal forma que Lobo e Ramos (2011) referem que este crescimento da dívida terá sido uma resposta dos municípios ao aumento das transferências do Estado com a implementação da Lei das Finanças Locais de 1998. A realização do Campeonato Europeu de futebol de 2004, realizado em Portugal influenciou este crescimento da dívida, uma vez que grande parte dos estádios construídos foram financiados através dos municípios promotores. No entanto, embora significativos, os empréstimos para os estádios da competição internacional não são a principal explicação para a fase de maior expansão do endividamento municipal, ocorrida entre 2002 e 2005, uma vez que o saldo em dívida dos empréstimos totais aos 308 municípios subiu 1076 milhões de euros nesses anos, sendo que os sete municípios promotores dos estádios para o Euro 2004 contrataram, junto da banca, empréstimos no valor de 300,8 milhões de euros (Baleiras et al, 2018).

Nos anos seguintes, a situação de crise económica e financeira a nível internacional contribuiu para que muitos países, entre os quais Portugal, tenham agravado os seus défices públicos. A profundidade da crise financeira veio demonstrar que nem sempre a banca está disponível para suprir as dificuldades financeiras, com muitos municípios a não encontrarem ofertas de empréstimo por parte das instituições financeiras, o que levou à criação de um instrumento capaz de prestar assistência financeira aos municípios, o Fundo de Apoio Municipal (FAM), cujo capital é constituído por contribuições obrigatórias de todos os municípios e do próprio Estado (Baleiras et al, 2018). A tomada destas medidas acabou por ser crucial para a

sobrevivência financeira de alguns municípios, tendo estes de exercer um controlo orçamental mais rigoroso para fazer face ao endividamento excessivo.

Apesar de algumas melhorias verificadas, em dezembro de 2017, 60 municípios apresentavam sinais de alerta precoce, apresentando um valor de dívida total igual ou superior à média da receita líquida cobrada nos últimos três exercícios, sendo que 16 deles apresentavam um valor de dívida total superior a 1,5 vezes a média da mesma receita (Carvalho et al, 2018).

A evolução da dívida total a terceiros dos municípios portugueses durante o período de análise deste estudo, ou seja, de 2009 a 2017, está representada no quadro seguinte:

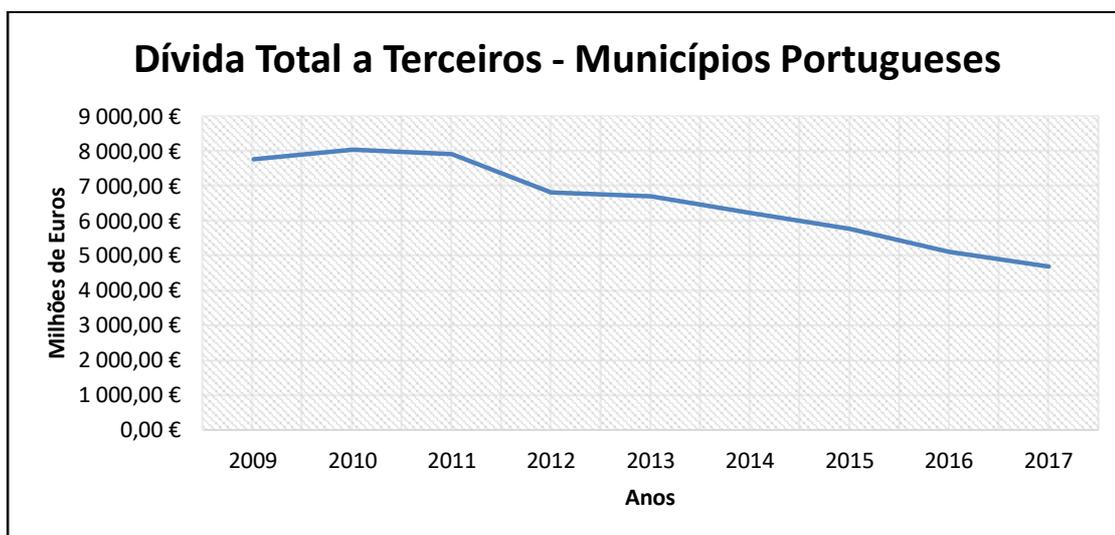
Quadro 2: Evolução da dívida total dos municípios portugueses (2009-2017)

Ano	Dívida Total	Variação (%)
2009	7 777 401 938,20 €	
2010	8 064 809 662,70 €	3,70%
2011	7 926 843 100,30 €	-1,71%
2012	6 831 235 200,67 €	-13,82%
2013	6 719 846 480,77 €	-1,63%
2014	6 234 380 759,61 €	-7,22%
2015	5 783 318 999,48 €	-7,24%
2016	5 123 454 271,33 €	-11,41%
2017	4 697 838 112,23 €	-8,31%

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados financeiros da DGAL

É possível verificar, através do quadro acima representado, que a dívida total dos municípios portugueses sofreu um decréscimo relevante no período de 2009 a 2017, na ordem dos 3.079.563.825,97€, que corresponde a uma variação negativa percentual total de 39,59%, em que o período de maior diminuição percentual da dívida ocorreu entre 2011 e 2012, com uma variação percentual de 13,82%, sendo também de relevar a redução percentual, de 11,41%, no período de 2015 para 2016.

Gráfico 1: Evolução da dívida total dos municípios portugueses (2009-2017)



Fonte: Elaboração Própria, com base em dados financeiros da DGAL

Complementarmente, a evolução da dívida total dos municípios da Região Alentejo durante o período de 2009 a 2017 está representada no quadro seguinte:

Quadro 3: Evolução da dívida total dos municípios da Região Alentejo (2009-2017)

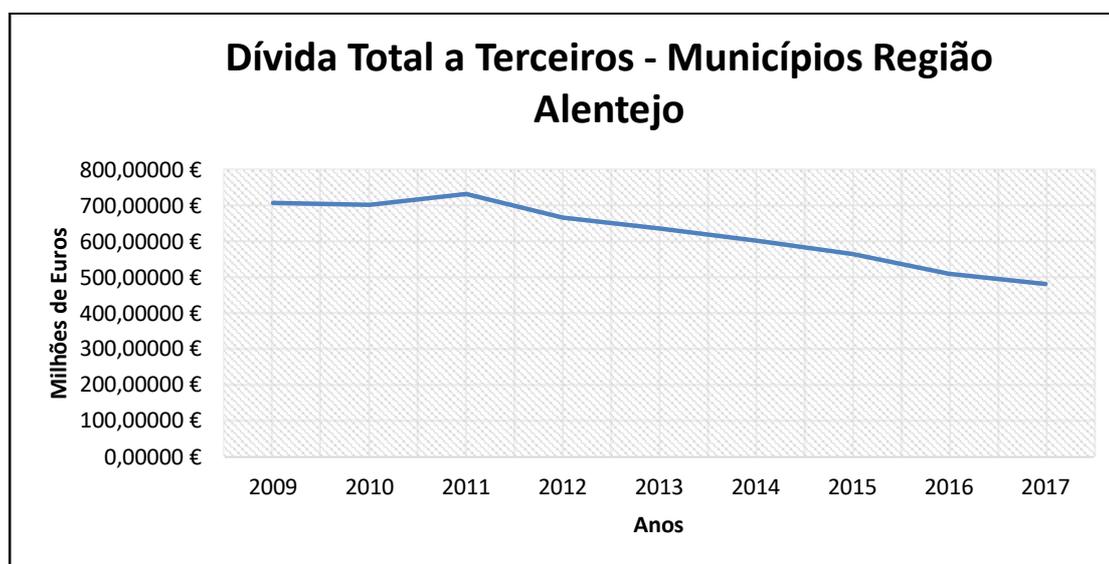
Ano	Dívida Total	Variação (%)
2009	708 555 995,90 €	
2010	702 099 224,50 €	-0,91%
2011	734 945 802,30 €	4,68%
2012	666 577 762,60 €	-9,30%
2013	637 876 909,00 €	-4,31%
2014	602 298 310,30 €	-5,58%
2015	566 568 727,70 €	-5,93%
2016	510 683 513,00 €	-9,86%
2017	483 376 837,20 €	-5,35%

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados financeiros da DGAL

Através do quadro acima representado, é possível verificar que a dívida total dos municípios da Região Alentejo sofreu uma diminuição, no período de 2009 a 2017, na ordem dos 225179158,70€, que corresponde a uma variação percentual de 31,78%, sendo que o período em que ocorreu a maior quebra foi de 2015 para 2016, com uma variação percentual de 9,86%.

Neste âmbito, importa também realçar a redução de dívida no período entre 2011 e 2012, com uma variação percentual de 9,30%.

Gráfico 2: Evolução da dívida total dos municípios da Região Alentejo (2009-2017)



Fonte: Elaboração Própria, com base em dados financeiros da DGAL

Assim, e tendo em conta os dados anteriormente referidos, é possível concluir que as alterações na Lei das Finanças Locais de 2013 (Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro) e as restrições impostas ao uso de dívida por parte dos municípios se mostraram eficazes, na medida em que existiu, de uma forma geral, uma redução do endividamento dos mesmos. Acima de tudo, estas restrições introduziram nos responsáveis autárquicos um maior conhecimento da importância de uma política de responsabilidade social e de contenção orçamental, na tomada de decisão.

### 2.3. Teorias Explicativas do Endividamento

Embora não exista uma teoria completa que explique o nível de endividamento, têm sido desenvolvidas, na literatura internacional, teorias com esse intuito. Neste ponto são apresentadas algumas dessas teorias, nomeadamente a Teoria Institucional, a Teoria da Escolha Pública e a Teoria da Ilusão Fiscal, utilizadas em estudos relacionados com o endividamento local. Estes estudos acerca do endividamento local têm sido enquadrados principalmente na Teoria da Escolha Pública, através de fatores político-ideológicos e na Teoria da Ilusão Fiscal,

através de fatores como as receitas tributárias e as transferências do Estado, no entanto, a Teoria Institucional também tem sido abordada, através do estudo do impacto dos limites da dívida local no endividamento dos municípios.

### **2.3.1. Teoria Institucional**

Meyer e Rowan (1977) descrevem a institucionalização como um processo através do qual as obrigações, realidades e processos sociais passam a constituir uma regra no pensamento e ação social, sendo que este processo é conduzido tanto por forças externas como pela racionalidade organizacional interna.

De acordo com Dillard, Rigsby e Goodman (2004), a definição de teoria institucional é, de uma forma geral, uma maneira de pensar sobre a relação entre as estruturas organizacionais formais e os processos sociais que contribuem para o desenvolvimento dessas estruturas, sendo que o fundamento da teoria é a tendência das organizações se adaptarem às mudanças de normas e influências sociais. No entanto, esta adaptação nem sempre se trata de um processo fácil. As organizações podem mudar os seus objetivos ou desenvolver novas práticas, mas a longo prazo os representantes organizacionais tomam decisões racionais que constroem um ambiente institucional que restringe a sua capacidade de mudar ainda mais nos anos seguintes (DiMaggio e Powell, 1983). Os princípios defendidos por esta teoria acabam por ter um efeito prático no exemplo anteriormente referido da aplicação de restrições ao endividamento, em relação às quais as autarquias tiveram de se adaptar, principalmente em questões de tomada de decisão. Paralelamente, a adaptação à evolução tecnológica, de pensamento e conhecimento também são bons exemplos da aplicação prática desta teoria, uma vez que as organizações se encontram num processo de constante adaptação à mudança.

Este constante processo de mudança faz com que exista um certo processo de homogeneização entre as organizações, sendo que o conceito que melhor o define é o isomorfismo, que sugere que as características organizacionais são modificadas no sentido de aumentar a comparabilidade com características do ambiente institucional de outras organizações (DiMaggio e Powell, 1983). Os mesmos autores introduziram, então, a ideia de que o isomorfismo ao nível das instituições pode ser considerado de três formas. Uma é o isomorfismo coercivo, que resulta do facto de organizações externas mais poderosas forçarem outras organizações a adotar políticas institucionais. Outra é o isomorfismo mimético, que ocorre quando uma organização copia o modelo de outras para parecer racional. Por fim, o

isomorfismo normativo decorre da profissionalização entre os membros de uma organização, nomeadamente a educação formal e as redes profissionais que abrangem as organizações.

A teoria institucional promove uma rica combinação de fatores históricos e pesquisas comparativas, fornecendo assim ferramentas para abranger e interpretar a variedade de organizações no tempo e no espaço (Scott, 2004). No mesmo sentido, Guth (2016), complementa, referindo que a teoria constitucional procura explorar os processos e as razões para o comportamento das organizações, bem como o efeito de padrões de comportamento organizacional dentro de um contexto interorganizacional.

### **2.3.2. Teoria da Escolha Pública**

Segundo Mueller (1976), a escolha pública pode ser definida como o estudo económico da tomada de decisões fora do mercado ou, simplesmente, como a aplicação da economia à ciência política. Assim, a escolha pública aplica os métodos da economia à teoria e prática de políticas e governação, dando informações importantes sobre a natureza da tomada de decisão democrática (Butler, 2012).

Num grupo político organizado democraticamente, o participante individual está ciente que não é, individualmente, responsável por decisões coletivas. No entanto, ele participa nessas decisões, expressa as suas próprias preferências e reconhece que as escolhas coletivas influenciam o seu próprio bem-estar (Buchanan, 1967). Buchanan e Tullock (1962) viram o sistema político e a evolução das constituições como um processo pelo qual os indivíduos procuram proteger os seus próprios interesses, e não aquele em quem todos se esforçam para alcançar o interesse público. Butler (2012) corrobora esta ideia, referindo que, de acordo com a escolha pública, votar e legislar são processos nos quais os indivíduos podem seguir os seus próprios interesses.

De acordo com Buchanan e Tullock (1962), o indivíduo achará rentável explorar a possibilidade de organizar uma atividade coletivamente quando espera aumentar a sua utilidade. De facto, Mueller (1976) refere que a abordagem da escolha pública pressupõe que os eleitores são racionais e empenhados em maximizar as suas utilidades, sendo que a utilidade de um indivíduo derivada de qualquer atividade humana é realmente maximizada quando a sua participação nos custos da atividade é minimizada (Buchanan e Tullock, 1962).

Por outro lado, há que ter em conta as medidas tomadas pelos partidos políticos com o intuito de influenciar a escolha pública e captar mais votantes. Black (1948) sugere que, em certas questões, os partidos políticos gravitam para o centro da opinião, onde a maioria dos votos é obtido. Desta forma, procuram estar mais próximos das ideias defendidas pela maior

parte da população, evitando afastar-se desses princípios, uma vez que o interesse dos partidos políticos reside principalmente na obtenção dos votos que eles precisam para ganhar poder e posição (Butler, 2012). Além disso, os concorrentes às autarquias têm por hábito efetuar promessas eleitorais, geralmente envolvendo investimentos no sentido de proporcionar melhores condições para satisfazer as necessidades da população, de diminuição da carga fiscal existente e, também, de reabilitação e requalificação urbana. O problema é que, muitas das vezes, estas promessas não são cumpridas e, por outras vezes, quando são cumpridas, acabam por não ter o planeamento orçamental adequado, incorrendo em custos excessivos que levam, conseqüentemente, ao aumento do endividamento local.

Tendo em conta esta teoria, também há que salientar que pequenos grupos com fortes interesses focados têm mais influência na tomada de decisão do que grupos maiores com preocupações mais divididas, uma vez que, segundo alguns economistas, quando as pessoas fazem escolhas procuram conscientemente trocar coisas que valorizam menos por outras que valorizam mais, sendo racionais e interessadas em si mesmos, podendo ser influenciados (Butler, 2012).

### **2.3.3. Teoria da Ilusão Fiscal**

Puviani (1903) foi o principal pioneiro do estudo da ilusão fiscal. Defendeu que a primeira forma de ilusão no custo contributivo é o desconhecimento da qualidade da receita pública por parte dos contribuintes, sendo que a ilusão também pode consistir na ignorância da duração dos benefícios contributivos, pois supõe-se que eles são solicitados por um período menor do que o tempo que serão realmente utilizados.

Assim, Mourão (2009), define a ilusão fiscal como um fenómeno pelo qual os contribuintes e os eleitores desconhecem o valor real dos valores fiscais, sendo caracterizados por um desconhecimento imperfeito sobre quanto recebem do Estado e sobre quanto pagam ao Estado. Os serviços públicos, que formariam a razão necessária e suficiente para o imposto, são altamente negligenciados devido à ignorância ou desatenção dos cidadãos (Puviani, 1903). Buchanan (1967) refere que a ilusão enfatizada por Puviani surge porque, sob o esquema de empréstimos públicos, o indivíduo mantém um certo controlo sobre um valor de capital e, devido a esse controlo sobre os ativos, o indivíduo pagar o imposto perpetuamente, sendo que Puviani menciona que a ilusão é mais complexa quando um imposto existe há algum tempo, uma vez que como permanece por uma sucessão de períodos, o custo de oportunidade não é percebido pelo contribuinte.

Oates (1988) analisou cinco formas distintas em que a ilusão fiscal foi explorada na literatura sobre finanças públicas e, embora as formas de ilusão sejam possíveis do lado da despesa, os cinco casos envolvem a ilusão da receita pública, uma vez que são os casos em que os contribuintes individuais provavelmente subestimam os seus verdadeiros preços de impostos e, conseqüentemente, apoiam níveis excessivamente grandes de gastos públicos. Este fator faz com que haja uma interligação desta teoria com a teoria da escolha pública, na medida em que a população

De acordo com Buchanan (1967), a ilusão surge quando o imposto é realmente absorvido no pagamento que um indivíduo faz por bens e serviços privados, ainda que o comportamento sob ilusão não seja necessariamente irracional, uma vez que o indivíduo que se comporta irracionalmente faz escolhas inconscientes e o indivíduo que se comporta na presença de uma ilusão agir de forma consciente. À medida que o sistema de receita se mostra mais “complexo”, os indivíduos exibem uma tendência crescente de subestimar os seus verdadeiros preços de impostos (Oates, 1988).

O fenómeno da ilusão fiscal é um fenómeno atual, na medida em que existe uma tendência para que os políticos, enquanto grupo regulador, usem essa imperfeição de conhecimento que caracteriza o eleitorado contribuinte em prol de fins particulares (Mourão, 2009).

## **2.4. Fatores Determinantes do Endividamento dos Municípios**

O endividamento local tem sido um tema abordado por diversos autores, principalmente após a crise financeira que afetou vários países durante a última década. Neste ponto procura-se, então, apresentar os fatores abordados para explicar o nível de endividamento dos municípios, bem como os resultados empíricos obtidos na literatura nacional e internacional relacionada com esta temática. Os fatores considerados são divididos em quatro áreas diferentes: fatores institucionais, fatores político-ideológicos, fatores fiscais e fatores económico-financeiros.

### **2.4.1. Institucionais**

#### **A) População**

A dimensão da população é um dos fatores mais referenciados por diversos autores como determinante na explicação da variação do endividamento ao nível dos municípios. De facto,

quanto mais habitantes houver, maior deverá ser o investimento público a realizar para satisfazer as suas necessidades.

Bastida Albaladejo e Benito López (2008), ao avaliarem a evolução a longo prazo das despesas, impostos e resultados orçamentais nos municípios espanhóis, concluíram que a dimensão da população influencia positivamente o nível de endividamento local. Farnham (1985), Hájek e Hájková (2009), Guillámon, Benito López e Bastida Albaladejo (2011) e Pérez-López, Plata-Díaz, Zafra-Gómez e López-Hernández (2014) também obtiveram o mesmo resultado nos seus estudos. No mesmo sentido, Feld e Kirchgässner (2001) e Feld, Kirchgässner e Schaltegger (2011) também concluíram que a população tem uma relação positiva com o endividamento, mas apenas tiveram em conta o número de contribuintes.

Contrariamente, Melo (2013) e Ribeiro e Jorge (2014), concluíram que quanto maior é o número de habitantes, menor é o nível de endividamento local, contrariando a expectativa inicial. Já Ferreira (2011) e Bastida Albaladejo, Beyaert e Benito López (2012), não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que a dimensão da população não tem uma grande influência no nível de endividamento.

## B) Densidade Populacional

Autores como Guillámon et al (2011), Ferreira (2011) e Veiga e Veiga (2014) estudaram também o impacto da densidade populacional no endividamento dos municípios, sendo que em nenhum dos estudos realizados esta variável foi estatisticamente significativa, levando os mesmos autores a concluir que a mesma não tem impacto no endividamento local.

## C) Capacidade Turística

Alguns autores optaram por incluir nos seus estudos o possível impacto no endividamento do número de turistas a visitar os municípios, uma vez que é esperado que os municípios que têm mais visitantes tenham de aumentar o investimento público, quer ao nível dos transportes quer ao nível hoteleiro, para ter a capacidade necessária de os receber, recorrendo ao endividamento para suportar essas despesas. Assim, Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002b), Zafra-Gómez, Plata-Díaz e Pérez-López (2009), Ribeiro, Jorge e Cervera (2013), Melo (2013), Ribeiro e Jorge (2015) e Balaguer-Coll et al (2016) concluíram que a capacidade turística influencia positivamente o endividamento dos municípios. Por outro lado, Veiga e Veiga (2014) não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que esta não tem um grande impacto no nível de endividamento local.

#### D) Limite Legal Máximo de Endividamento

As constantes crises económicas e financeiras e a necessidade de controlo das finanças públicas têm obrigado os governos nacionais a impor limites ao endividamento local, o que levou alguns autores a estudar a relação entre estas restrições e o nível de endividamento.

Pogue (1970) refere que as restrições são impostas para proteger a solvabilidade dos governos locais e os seus credores, uma vez que os limites da dívida são instituídos devido aos empréstimos excessivos em períodos de crise financeira. O mesmo autor testou a eficácia dos limites ao endividamento nos governos locais, concluindo que as restrições constitucionais no uso da dívida são eficazes.

Mais recentemente, os estudos de Ribeiro e Jorge (2014) e Fischer e Wassmer (2014) revelam uma relação positiva entre o limite legal de dívida e o endividamento, ou seja, quanto maior é o limite, maior é o nível de endividamento dos municípios. Contrariamente, Farnham (1985), Cabasés, Pascual e Giménez (2007) e Hájek e Hájkova (2009) concluem que a imposição de restrições tem um impacto negativo no endividamento, conduzindo à sua redução. Já Cabasés, Pascual e Giménez (2005) e Ribeiro e Jorge (2015) não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que não tem um impacto relevante no nível de endividamento.

### **2.4.2. Político-Ideológicos**

#### E) Ideologia Política

A ideologia política do governo local tem sido uma variável presente em estudos relacionados com o endividamento local, uma vez que há certas diferenças entre os partidos de esquerda e os de direita, sendo que os partidos de esquerda procuram ter uma preocupação maior com a sua intervenção a nível social, aumentando a dívida, enquanto que os partidos de direita são mais conservadores, procurando diminuir a dívida.

Feld e Kirchgässner (2001) e Balaguer-Coll et al (2016) concluíram que os governos locais de esquerda têm níveis mais altos de dívida. Por outro lado, Veiga e Veiga (2014) e Ribeiro e Jorge (2015), obtiveram conclusões bastante diferentes, uma vez que os resultados dos seus estudos mostram que os municípios governados por partidos de esquerda têm níveis mais baixos de dívida, contrariando a expectativa inicial. Autores como Salinas Jiménez e Alvarez García (2003), Bastida Albaladejo e Benito López (2008), Guillámon et al (2011), Vila e Vila (2012), Pérez-López,

Plata-Díaz, Zafra-Gómez e López-Hernandéz (2013) e Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019), não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que a ideologia política não tem um grande impacto ao nível do endividamento local.

#### F) Ciclo Político

Uma vez que através da despesa pública se ganham votos e com um aumento dos impostos se perdem votos, há uma tendência para que, em regimes democráticos, os governos se envolvam em ciclos político-económicos caracterizados pelo aumento da despesa pública em período pré-eleitoral (Pereira, 1997). De facto, com o intuito de angariar mais votantes, os governos locais optam muitas vezes por aumentar o investimento público nos anos próximos do período eleitoral.

Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002a) analisaram o papel do endividamento nos ciclos políticos, tendo concluído que há um aumento da dívida no ano correspondente ao ano eleitoral. Autores como Ashworth, Geys e Hendels (2005), Letelier (2011), Ferreira (2011), Bastida Albaladejo et al (2012), Melo (2013), Veiga e Veiga (2014) e Ribeiro e Jorge (2015) também obtiveram o mesmo resultado. Por outro lado, Fernandez Llera, Valiñas, Cantatero Prieto e Pascual Saez (2004) que o endividamento dos governos locais diminui no ano eleitoral, rejeitando a hipótese relativa a esta variável. Salinas Jiménez e Alvarez García (2003), Hájek e Hájkova (2009), Ribeiro et al (2013) e Vila e Vila (2012) não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que não tem um impacto relevante no endividamento dos municípios.

#### G) Fragmentação Política

Hájek e Hájkova (2009), testaram a hipótese de o nível de endividamento estar relacionado com a fragmentação do poder político, com a diferenciação entre a governação em maioria e em minoria ou coligação. Os resultados obtidos evidenciam que o endividamento é maior em governos com minoria ou caso haja um aumento do número de partidos num governo de coligação, sendo que estas evidências estão alinhadas com a noção de que as tomadas de decisões políticas num governo fragmentado são menos flexíveis, uma vez que têm de atender às exigências de cada um dos restantes partidos, resultando num aumento do investimento e, conseqüentemente, do nível de dívida. Assim, concluem que um Governo mais forte, em maioria, leva a um nível de endividamento local menor.

Feld e Kirchgässner (2001), Letelier (2011), Bastida Albaladejo et al (2013), Pérez-López et al (2014) e Balaguer-Coll et al (2016) obtiveram os mesmos resultados, concluindo que os governos locais com maioria têm menores níveis de endividamento. Em contrapartida, Salinas Jiménez e Alvarez García (2003), Ferreira (2011) e Ribeiro e Jorge (2014) não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que não tem um impacto relevante no nível de endividamento dos municípios.

### **2.4.3. Fiscais**

#### H) Receitas Fiscais

Pérez-López, Plata-Díaz, Zafra-Gómez e López-Hernández (2011), ao determinarem os fatores que condicionam a dívida dos municípios em Espanha, concluíram que as receitas obtidas com os impostos municipais influenciam negativamente o endividamento. De facto, com o aumento das receitas tributárias, é esperado que haja uma redução da necessidade de recorrer ao endividamento por parte dos municípios. É de salientar que Benito López, Aljarde e Julve (2004), Feld et al (2011), Melo (2013), Ribeiro e Jorge (2014) e Pérez-López et al (2014) obtiveram as mesmas conclusões nos seus estudos.

No sentido contrário, autores como Fernández Llera et al (2004), Cabasés et al (2005), Guillámon et al (2011) e Cabasés, Ezcurra e Pascual (2011) obtiveram o resultado oposto ao esperado para esta variável, concluindo que as receitas fiscais influenciam positivamente o endividamento. Já Ribeiro et al (2013) e Ribeiro e Jorge (2015) não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que as receitas fiscais não têm um impacto relevante no nível de endividamento dos municípios.

### **2.4.4. Económico-Financeiros**

#### I) Rendimento per capita

Cabasés et al (2007) avaliaram a forma como o rendimento per capita se relaciona com os empréstimos e, conseqüentemente, com o endividamento local, defendendo que o rendimento tem um impacto positivo na procura por gastos públicos. Concluíram que o rendimento tem, de facto, uma relação positiva com o endividamento, que se explica pelo facto de a maioria dos bens e serviços locais serem normais e pela rigidez do sistema tributário municipal, que dificulta

a sua adaptação ao crescimento do rendimento. Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002b), Cabasés et al (2005) e Guillámon et al (2011) também obtiveram os mesmos resultados para o impacto desta variável. Já Farnham (1985), Hájek e Hájkova (2009), Ribeiro et al (2013), Veiga e Veiga (2014), Ribeiro e Jorge (2015) e Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019), não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que não tem um impacto relevante ao nível do endividamento local.

#### J) Receitas Próprias

Hájek e Hájkova (2009) referem que uma maior proporção de receita própria na receita total implica uma maior autonomia fiscal do município, o que leva a um menor nível de endividamento. De facto, ao avaliarem a influência de fatores económicos e políticos na dívida dos municípios da República Checa, os mesmos autores concluem que as receitas próprias têm um impacto negativo no endividamento local, uma vez que a maior autonomia fiscal permite que os municípios substituam a dívida por receita própria. O mesmo resultado foi obtido por autores como Feld et al (2011), Ribeiro e Jorge (2014), Ribeiro e Jorge (2015) e Ehalaiye, Redmayne e Laswad (2017). Veiga e Veiga (2014) não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que a mesma não tem um impacto relevante no nível de endividamento dos municípios.

#### K) Desemprego

A variável económica relacionada com a taxa de desemprego também foi incluída em alguns estudos. Ribeiro e Jorge (2015) referem que uma elevada taxa de desemprego poderá levar os municípios a incrementar medidas de âmbito social, o que originará um aumento das despesas e, no caso de existirem dificuldades de financiamento, poderá verificar-se um aumento do endividamento. Ao identificar os fatores explicativos do endividamento dos municípios portugueses, concluem que a relação entre o número de desempregados e o endividamento dos municípios é positiva e estatisticamente significativa. Feld e Kirchgässner (2001) e Feld et al (2011) também obtiveram o mesmo resultado em relação a esta variável.

#### L) Despesa Total

Salinas Jiménez e Alvarez García (2003) referem que é esperado que a despesa total tenha um impacto positivo no endividamento, tendo em conta a hipótese que sugere o emprego da

dívida pública como mecanismo de geração de ilusão fiscal no financiamento dos gastos. Através dos resultados para esta variável, os autores concluíram que a despesa total tem uma relação positiva e significativa com o endividamento local. Ribeiro e Jorge (2014) e Ribeiro e Jorge (2015) também conseguiram validar a existência de uma relação positiva entre a despesa total e o endividamento.

#### M) Despesa de Capital

De acordo com Bastida Albaladejo e Benito López (2005), o investimento dos municípios em gastos de capital precisa de ser financiado através de receitas de capital e de recurso ao endividamento. Ao analisarem as variáveis que melhor explicam o endividamento dos municípios em Espanha concluíram que, de facto, as despesas de capital têm uma relação positiva com o endividamento. Fernandez Llera et al (2004), Pérez-López et al (2013), Ribeiro e Jorge (2014) e Pérez-López et al (2014) obtiveram os mesmos resultados estatísticos para esta variável, concluindo que tem um impacto positivo no endividamento local. Já Zafra-Gómez et al (2009) e Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019) não obtivera significância estatística para esta variável, concluindo que não tem um impacto relevante no endividamento local.

#### N) Receitas de Capital

Bastida Albaladejo e Benito López (2005) referem que as receitas de capital são utilizadas para o financiamento de novos investimentos, sendo que, à medida que o seu valor cresce, é esperado que os municípios necessitem de um nível mais baixo de endividamento para complementar o financiamento desses investimentos. Como era expectável, concluíram que as receitas de capital têm uma relação negativa e significativa com o endividamento.

Salinas Jiménez e Alvarez García (2003), Zafra-Gómez et al (2009), Melo (2013) e Ribeiro et al (2013) obtiveram os mesmos resultados estatísticos para esta variável, concluindo que as receitas de capital têm um impacto negativo no endividamento dos municípios. Sob outra perspectiva, Zafra-Gómez et al (2009) e Ribeiro e Jorge (2014) concluíram que as receitas de capital têm uma relação positiva com o endividamento, rejeitando a hipótese inicial, e Ribeiro e Jorge (2015) não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que não tem um impacto relevante no endividamento local.

#### O) Investimento

As despesas relacionadas com o investimento em ativos vêm, em muitos estudos, incluídas nas despesas de capital. Ehalaiye et al (2017) referem que a relação estudada entre o investimento e o nível de dívida oferece a oportunidade de examinar o impacto dos investimentos de longo prazo em ativos fixos por parte dos municípios no nível de endividamento, esperando uma relação positiva entre as variáveis. Os mesmos autores, ao investigar os determinantes da dívida no governo local na Nova Zelândia, obtiveram significância estatística e positiva para esta variável, concluindo que o investimento tem um impacto positivo no endividamento dos municípios. Autores como Cabasés et al (2007), Fernandes (2010), Ferreira (2011), Melo (2013), Veiga e Veiga (2014) e Balaguer-Coll et al (2016) também tiveram as mesmas conclusões para esta variável nos seus estudos. Por outro lado, os resultados obtidos por Ribeiro e Jorge (2015) levaram a concluir por uma relação negativa entre o investimento e o endividamento dos municípios, contrariando a expectativa inicial. Já Ribeiro et al (2013) não obtiveram significância estatística para esta variável, demonstrando que não tem um impacto significativo no endividamento local.

#### P) Transferências

De acordo com Melo (2013), as transferências correntes e de capital são receitas provenientes do Estado e são as principais fontes de receita dos municípios portugueses, justificando-se assim a análise do impacto que este fator poderá ter sobre a decisão de endividamento. Ao identificar os fatores determinantes do endividamento dos municípios portugueses e a forma como influenciam essa decisão, concluiu que as transferências do Estado têm um impacto significativo e negativo no nível de endividamento dos municípios. Zafra-Gómez et al (2009), Pérez-López et al (2011), Ferreira (2011), Pérez-López et al (2013), Pérez-López et al (2014) e Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019), obtiveram os mesmos resultados estatísticos para esta variável, concluindo que existe uma relação negativa entre as transferências do Estado e o endividamento local.

Por outro lado, Guillámon et al (2011) concluíram que existe uma relação positiva e significativa entre esta variável e o endividamento, o que contrasta com a expectativa inicial. Ribeiro et al (2013), Ribeiro e Jorge (2014) e Ribeiro e Jorge (2015) não obtiveram significância estatística para esta variável, concluindo que não tem um impacto relevante na explicação do nível de endividamento local.

## Q) Saldo Corrente

Segundo Balaguer-Coll et al (2016), a poupança bruta, dada pela diferença entre a receita corrente e a despesa corrente, indica a capacidade dos governos locais de cobrir a amortização financeira, sendo que quanto menor for o nível de poupança bruta, maior será a necessidade de recorrer a empréstimos. Ao analisarem os fatores que influenciam diretamente os níveis de dívida nos governos locais espanhóis, os autores concluíram que, de facto, a poupança bruta (saldo corrente) tem um impacto negativo no nível de endividamento dos municípios.

Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002b), Benito López et al (2004), Fernandez Llera et al (2004), Cabasés et al (2005), Cabasés et al (2007), Cabasés et al (2011), Pérez-López et al (2013), Ribeiro e Jorge (2014), Pérez-López et al (2014), Galinski (2015), Ribeiro e Jorge (2015) e Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019) foram alguns dos autores que também obtiveram o mesmo resultado estatístico para esta variável, concluindo que existe uma relação negativa e significativa entre o saldo corrente e o nível de endividamento dos municípios.

Quadro 4: Estudos empíricos com a temática do endividamento dos municípios

(contínua)

Autor	Objetivo	Amostra	Variáveis
Farnham (1985)	Avaliar a questão da eficácia das limitações da dívida local	2087 Localidades, com mais de 10000 habitantes, nos Estados Unidos da América, para o período 1976-1977	Institucionais: População; Limite legal endividamento; Económico-financeiras: Rendimento per capita.
Feld e Kirchgässner (2001)	Estudar as restrições ao endividamento e investigar o impacto da aprovação do referendo dos défices orçamentais	134 Municípios suíços, para o ano de 1990	Institucionais: População (Nº de contribuintes); Político-ideológicas: Ideologia política; Forma de governação; Fiscais: Receitas fiscais; Económico-financeiras: Taxa de desemprego; Receitas próprias.
Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002a)	Analisar o papel do endividamento nos ciclos políticos	86 Municípios catalães com população superior a 10000 habitantes, para o período de 1988-1999	Político-ideológicas: Ciclo político.
Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002b)	Desenvolver um modelo explicativo do endividamento dos governos locais	87 Municípios catalães com população superior a 10000 habitantes, para os anos de 1995 e 1996	Institucionais: Capacidade turística; Económico-Financeiras: Rendimento per capita; Saldo corrente
Salinas Jiménez e Alvarez García (2003)	Analisar a eficácia das restrições legais ao endividamento das administrações públicas	15 Comunidades Autónomas de Espanha para o período de 1986-1998	Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Forma de governação Económico-Financeiras: Despesa total; Receitas de capital
Benito López, Aljarde e Julve (2004)	Analisar as variáveis que melhor explicam o endividamento no setor local	17 Comunidades Autónomas de Espanha, para o período de 1994-1999	Fiscais: Receitas fiscais; Económico-Financeiras: Despesas de capital; Receitas de capital; Despesas correntes; Transferências; Saldo corrente
Fernández Llera et al (2004)	Analisar os principais fatores que motivam o endividamento dos governos locais	100 Municípios espanhóis para o período de análise de 1992-1999	Político-ideológicas: Ciclo político Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Rendimento per capita; Equidade intergeracional; Saldo corrente
Ashworth et al (2005)	Testar a hipótese do governo fraco	296 Municípios flamengos, para o período de 1977-2000	Institucionais: População; Limite legal de endividamento Político-ideológicas: Ciclo político; Fragmentação política
Cabasés et al (2005)	Estudar a situação financeira dos municípios espanhóis	1001 Municípios espanhóis, para o período de 1995-1999	Institucionais: Limite legal de endividamento Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Rendimento per capita; Despesas de capital; Saldo corrente

Quadro 4: Estudos empíricos que abordam a temática do endividamento dos municípios

(continuação)

Bastida Albaladejo e Benito López (2005)	Analisar as variáveis que melhor explicam o endividamento local em Espanha	180 Municípios espanhóis da Comunidade Autónoma de Valência, para o período de 1994-2000	Institucionais: População Político-ideológicas: Ideologia política Económico-Financeiras: Despesas de capital; Receitas de capital; Saldo corrente
Cabasés et al (2007)	Avaliar o valor das limitações obrigatórias nos empréstimos municipais	8102 Municípios espanhóis, para o período de 1988-2000	Institucionais: Limite legal de endividamento Fiscais: Responsabilidade fiscal Económico-Financeiras: Rendimento per capita; Investimento; Saldo corrente
Bastida Albaladejo e Benito López (2008)	Avaliar a evolução de longo prazo das despesas, impostos e resultados orçamentais nos municípios em Espanha	301 Municípios da Comunidade Autónoma valenciana, para o período de 1994-2005	Institucionais: População Político-ideológicas: Ideologia política; Fortaleza política Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Despesa total
Zafra-Gómez et al (2009)	Estudar os fatores que condicionam a dívida dos municípios	2275 Municípios espanhóis com mais de 1000 habitantes, para o ano de 2008	Institucionais: Capacidade turística; População Político-ideológicas: Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Transferências; Nível económico; Despesas de capital; Receitas de capital; Saldo corrente
Hájek e Hájkova (2009)	Analisar a influência de fatores económicos e políticos na dívida dos municípios na República Checa	452 Municípios da República Checa, para o período de 2002-2006	Institucionais: População; Político-ideológicas: Fortaleza política; Forma de governação; Ciclo político Económico-Financeiras: Receitas próprias; Rendimento per capita
Fernandes (2010)	Estudar os determinantes do endividamento dos municípios portugueses	278 Municípios portugueses, para o período de 1997-2007	Fiscais: Receitas Fiscais Económico-Financeiras: Despesas com pessoal; Investimento
Feld et al (2011)	Fornecer novas evidências sobre a dívida local na Suíça no contexto das reformas institucionais	137 Municípios Suíços, para o ano de 2004	Institucionais: População (N.º contribuintes) Político-ideológicas: Forma de governação Económico-Financeiras: Taxa de desemprego; Resultado líquido
Guillámon et al (2011)	Analisar as variáveis que melhor explicam o endividamento do setor local em Espanha	3253 Municípios espanhóis, com mais de 1000 habitantes, para o ano de 2008	Institucionais: População; Densidade populacional; Taxa de imigração Político-ideológicas: Ideologia política; Fortaleza política Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Transferências; Rendimento per capita
Pérez-López et al (2011)	Determinar os fatores que condicionam a dívida dos municípios em Espanha	1309 Municípios espanhóis, para o período de 2003-2008	Institucionais: População Político-ideológicas: Ideologia política; Fortaleza política Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Despesas de capital; Transferências; Saldo corrente

Quadro 4: Estudos empíricos que abordam a temática do endividamento dos municípios

(continuação)

Cabasés et al (2011)	Investigar a eficácia do controlo da dívida pública, a fim de evitar endividamento excessivo	348 Municípios da Comunidade Autónoma de Navarra, para o período de 1995-2007	Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Despesas de capital; Equidade intergeracional; Saldo corrente
Letelier (2011)	Explorar os determinantes da dívida local no Chile	345 Municípios chilenos, para o período de 2004-2007	Institucionais: População Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Fragmentação política Económico-Financeiras: Rendimento per capita
Ferreira (2011)	Analisar fatores que explicam o índice de endividamento dos municípios portugueses	308 Municípios portugueses, para o período de 2003-2007	Institucionais: População; Densidade populacional Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Forma de governação Económico-Financeiras: Despesas com pessoal; Transferências; Investimento
Bastida Albaladejo et al (2012)	Investigar de que forma os ciclos eleitorais contribuem para a aplicação das políticas de dívida municipal	238 Municípios espanhóis, para o período de 1992-2005	Institucionais: População Político-ideológicas: Ciclo político; Ideologia política; Fragmentação política
Vila e Vila (2012)	Analisar a incidência do sinal político, força do governo local e proximidade de eleições sobre o endividamento dos municípios	89 Municípios valencianos, para o período de 1994-2009	Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Forma de governação
Ribeiro et al (2013)	Identificar os fatores determinantes do endividamento nos municípios portugueses	18 Municípios da Região de Lisboa, para o período de 2004-2009	Institucionais: Capacidade turística Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Forma de governação Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Rendimento per capita; Receitas de capital; Investimento; Transferências
Pérez-López et al (2013)	Determinar se a cooperação intermunicipal e a descentralização condicionam o município num dado nível de dívida	1238 Municípios espanhóis, para o período de 2008-2011	Institucionais: Dimensão; Imigração Político-ideológicas: Ideologia política; Fragmentação política Económico-Financeiras: Transferências; Despesas de capital; Saldo corrente
Melo (2013)	Identificar os fatores determinantes do endividamento dos municípios portugueses e a forma como influenciam essa decisão	308 Municípios portugueses, para o período de 2004-2010	Institucionais: População; Capacidade turística Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Forma de governação Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Receitas de capital; Rendimento per capita; Transferências; Despesas com pessoal; Investimento; Saldo corrente

#### Quadro 4: Estudos empíricos que abordam a temática do endividamento dos municípios

(conclusão)

Ribeiro e Jorge (2014)	Estudar os fatores determinantes do endividamento dos municípios no norte de Portugal	86 Municípios do norte de Portugal, para os anos de 2006 e 2007	Institucionais: População; Limite legal de endividamento Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Forma de governação Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Receitas próprias; Transferências; Despesa total; Despesas de capital; Receitas de capital; Saldo Corrente
Pérez-López et al (2014)	Determinar se a criação de agências, juntamente com aspetos políticos e financeiros da entidade são fatores que condicionam o endividamento local	1517 Municípios espanhóis, para o período de 2003-2008	Institucionais: População Político-ideológicas: Ideologia política; Fragmentação política Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Transferências; Saldo corrente
Veiga e Veiga (2014)	Analisar os determinantes dos défices e dívidas municipais	308 Municípios portugueses, para o período de 1979-2012	Institucionais: População; Densidade populacional; Capacidade turística Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Forma de governação Económico-Financeiras: Rendimento per capita; Investimento; Receitas próprias
Ribeiro e Jorge (2015)	Identificar os fatores explicativos do nível de endividamento dos municípios portugueses	308 Municípios portugueses, para o período de 2004-2009	Institucionais: Capacidade turística; Limite legal de endividamento Político-ideológicas: Ideologia política; Ciclo político; Forma de governação Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Transferências; Despesa total; Investimento; Receitas de capital; Receitas próprias, Desemprego, Saldo corrente
Balaguer-Coll et al (2016)	Analisar fatores que influenciam diretamente os níveis de dívida nos governos locais espanhóis	1381 Municípios espanhóis, para o ano de 2008	Institucionais: Capacidade turística Político-ideológicas: Ideologia política; Fragmentação política Económico-Financeiras: Despesas de capital; Receita operacional; Saldo corrente
Ehalaiye et al (2017)	Investigar vantagens determinantes da dívida no governo local na Nova Zelândia	78 Governos locais e regionais da Nova Zelândia, para o período de 2004-2015	Fiscais: Receitas fiscais Económico-Financeiras: Investimento; Receitas próprias
Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019)	Analisar a dívida dos governos locais, tendo em conta as interações entre municípios vizinhos	527 Municípios da Comunidade Autónoma valenciana, para o ano de 2015	Institucionais: Densidade populacional Político-ideológicas: Ideologia política Económico-Financeiras: Rendimento per capita; Transferências; Despesas de capital; Saldo corrente

Fonte: Elaboração Própria

### 3. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

#### 3.1. Dedução das hipóteses

Com base nos resultados empíricos presentes na literatura nacional e internacional, são formuladas as hipóteses que pretendem testar a forma como os fatores determinantes do endividamento se relacionam com o endividamento dos municípios, tendo em conta aqueles que melhor se enquadram nos municípios da Região Alentejo.

Assim, as hipóteses estão formuladas da seguinte forma:

A hipótese 1 pretende testar em que medida a dimensão da população influencia o nível de endividamento dos municípios.

Farnham (1985) refere que o coeficiente da variável referente à população deve ser positivo, uma vez que, geralmente, as maiores comunidades têm um acesso melhor ao mercado de capitais, tendo concluído, através dos resultados obtidos para esta variável, que a dimensão da população influencia positivamente o nível de endividamento dos municípios. Hájek e Hájkova (2009), Guillámon et al (2011) e Pérez-López et al (2014) também obtiveram a mesma conclusão nos seus estudos, sendo que, deste modo, a 1.ª hipótese é a seguinte:

**Hipótese 1:** A dimensão da população está positivamente relacionada com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.

Por outro lado, a hipótese 2 tem como objetivo testar o impacto da forma de governação (maioria/minoria) do executivo local no endividamento dos municípios.

Feld e Kirchgässner (2001) referem que é esperado que quanto mais partidos estiverem envolvidos no executivo, maior seja o nível de dívida, uma vez que o governo local, no caso de estar em minoria, tem de atender às pretensões dos restantes partidos. Os mesmos autores concluíram, através dos resultados obtidos, que, de facto, os governos locais com maioria têm menores níveis de endividamento. Hájek e Hájkova (2009), Letelier (2011), Bastida Albaladejo et al (2012) e Pérez-López et al (2014) também chegaram à mesma conclusão, acerca desta variável, nos seus estudos. Assim, a 2.ª hipótese é a seguinte:

**Hipótese 2:** O endividamento dos municípios da Região Alentejo é menor nos municípios governados com maioria.

A hipótese 3 relaciona o ciclo político dos governos locais com o nível de endividamento dos municípios.

De acordo com Bastida Albaladejo et al (2012), os representantes políticos tentam fazer os eleitores pensar que o governo local está a ter um bom desempenho, principalmente no período pré-eleitoral, tentando captar mais votantes. Através dos resultados obtidos para esta variável, concluíram que, de facto, o nível de endividamento é maior no ano correspondente ao ano eleitoral. Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002, a), Ashworth et al (2005), Letelier (2011), Ferreira (2011), Melo (2013), Veiga e Veiga (2014) e Ribeiro e Jorge (2015) também obtiveram a mesma conclusão para esta variável. Contudo, o elevado despesismo associado aos atos eleitorais e a tentativa de cumprir algumas das promessas eleitorais podem ter um amplo impacto no início do mandato, isto é, no ano seguinte à realização de eleições, fazendo todo o sentido analisar o seu efeito no endividamento. Deste modo, a 3.ª hipótese é a seguinte:

**Hipótese 3:** O endividamento dos municípios da Região Alentejo é maior no ano seguinte ao ano eleitoral.

Sob outra perspetiva, a hipótese 4 pretende testar o impacto das receitas fiscais no nível de endividamento dos municípios.

Benito López et al (2004) referem que é esperado que, com o aumento do valor recebido em impostos, haja uma redução da necessidade de recorrer a endividamento, tendo concluído que, de facto, as receitas fiscais têm uma relação negativa com o nível de endividamento dos municípios. Pérez-López et al (2011), Feld et al (2011), Melo (2013), Ribeiro e Jorge (2014) e Pérez-López et al (2014) também obtiveram os mesmos resultados para esta variável. Assim, a 4.ª hipótese é a seguinte:

**Hipótese 4:** As receitas fiscais estão negativamente relacionadas com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.

De outro modo, a hipótese 5 pretende verificar o impacto das transferências do Governo Central no nível de endividamento dos municípios.

Zafra-Gómez et al (2009), Pérez-López et al (2011), Ferreira (2011), Melo (2013), Pérez-López et al (2014) e Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019) concluíram que quanto maiores forem os valores das transferências recebidas pelo Estado, menor será a necessidade de recorrer a

endividamento para financiar a sua atividade corrente, sendo que são a principal fonte de receita dos municípios. Desta forma, a 5.ª hipótese é a seguinte:

**Hipótese 5:** As transferências do Governo Central estão negativamente relacionadas com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.

A hipótese 6 procura relacionar a despesa total dos municípios com o seu nível de endividamento.

Ribeiro e Jorge (2014) referem que quando os governos locais pretendem disponibilizar novas valências aos seus munícipes, aumentando a sua despesa, acabam por ter de recorrer ao endividamento. Através dos resultados obtidos, conseguiram validar a existência de uma relação positiva entre a despesa total e o endividamento dos municípios. Salinas Jiménez e Alvarez García (2003) e Ribeiro e Jorge (2015) também obtiveram a mesma conclusão para esta variável. Deste modo, a 6.ª hipótese é a seguinte:

**Hipótese 6:** A despesa total está positivamente relacionada com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.

A hipótese 7 procura testar o impacto do investimento dos municípios no seu nível de endividamento.

É expectável que os municípios, ao realizar novos investimentos em ativos, com o objetivo de criar melhores condições para os seus munícipes, tenham de recorrer a endividamento de forma a suportar as despesas inerentes a esse investimento. Cabasés et al (2007), Fernandes (2010), Ferreira (2011), Melo (2013), Veiga e Veiga (2014), Balaguer-Coll et al (2016) e Ehalaiye et al (2017) obtiveram significância estatística positiva para esta variável, concluindo que o investimento tem um impacto positivo no endividamento. Assim, a 7.ª hipótese é a seguinte:

**Hipótese 7:** O investimento está positivamente relacionado com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.

A hipótese 8 pretende testar em que medida as receitas de capital influenciam o nível de endividamento dos municípios.

Caso haja um aumento das receitas de capital, é esperado que os municípios necessitem de recorrer a um nível mais baixo de endividamento para financiar o investimento em bens de capital. Salinas Jiménez e Alvarez García (2003), Zafra-Gómez et al (2009), Melo (2013) e Ribeiro

et al (2013) concluíram, nos seus estudos, que as receitas de capital têm um impacto negativo no endividamento, conduzindo-nos à 9.ª hipótese, que é a seguinte:

**Hipótese 8:** As receitas de capital estão negativamente relacionadas com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.

Por fim, a hipótese 9 pretende verificar a influência que o saldo corrente tem no nível de endividamento dos municípios.

De acordo com Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002,b), os municípios com maior nível de poupança bruta terão uma menor necessidade de recorrer ao endividamento, já que têm uma maior capacidade financeira para financiar as suas despesas, tendo obtido significância estatística e negativa para esta variável. Adicionalmente, Benito López et al (2004), Fernandez Llera et al (2004), Cabasés et al (2005), Cabasés et al (2007), Pérez-López et al (2013), Ribeiro e Jorge (2014), Galinski (2015), Ribeiro e Jorge (2015), Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019) concluíram, nos seus estudos, que o saldo corrente tem uma relação negativa com o endividamento, o que leva a deduzir a 9.ª hipótese:

**Hipótese 9:** O saldo corrente está negativamente relacionado com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.

## **3.2. Descrição dos dados e das variáveis**

### **3.2.1. Amostra**

A amostra definida para este estudo é constituída pelos 58 municípios da Região Alentejo (NUTS II), para o período de análise de 2009 a 2017. A escolha deste período temporal está principalmente relacionada com a crise económica e financeira a nível global, que teve um impacto acentuado na economia portuguesa, a partir de 2008, levando ao aumento consecutivo do endividamento dos municípios. Importa referir que, apesar da recuperação verificada, sobretudo a partir de 2014, ainda 21 municípios excediam o limite da dívida total no final de 2019.

O método de recolha de dados selecionado para este estudo é a recolha de dados secundários, uma vez que se trata de dados já existentes e recolhidos por outras entidades. Os dados referentes à dimensão da população, para o período de 2009 a 2017, são obtidos através

do Instituto Nacional de estatística (INE). Os dados respeitantes às variáveis político-ideológicas são recolhidos através da Comissão Nacional de Eleições (CNE). Por fim, os dados referentes às variáveis fiscais e económico-financeiras são recolhidos através dos dados financeiros da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), disponibilizados no Portal Autárquico.

### **3.2.2. Definição das variáveis**

A variável dependente e as variáveis independentes escolhidas foram selecionadas, entre as consideradas na literatura e que surgem em vários estudos acerca do endividamento dos municípios, tendo em conta aquelas que melhor se adequam aos municípios da Região Alentejo. Para este estudo foi considerada a variável dependente Dívida total per capita (DIVTOTpc), representada pelo total da dívida total a terceiros que cada município apresenta no final de cada período pertencente ao horizonte temporal em análise. É calculada através da soma das dívidas a terceiros de curto, médio e longo prazo.

Tendo em conta as hipóteses a testar, as variáveis independentes consideradas são as seguintes:

Primeiramente, a variável dimensão da população (LPOP) é definida através do número de habitantes. É incluída no modelo na forma de logaritmo, multiplicado por 100, com o intuito de reduzir a sua variabilidade.

A variável forma de governação (FGOV) é uma variável dummy que representa a fragmentação política no executivo do governo local. Caso o município seja governado, em maioria, por um partido político, a variável assume o valor 1. Caso seja governado em minoria, a variável assume o valor 0. Em relação à variável relacionada com o ciclo eleitoral (CICELT1), esta é uma variável dummy que representa o ciclo político dos governos locais. Caso o ano em questão corresponda ao ano seguinte ao ano eleitoral, a variável assume o valor 1, sendo que para os restantes anos assume o valor 0.

A variável receitas fiscais (RECFSC) é definida pela soma dos impostos diretos, impostos indiretos e taxas recebidos pelos municípios. É calculada através da divisão das receitas fiscais pelo número de habitantes. Por outro lado, a variável transferências do Governo Central (TRFGOV) é definida pela soma das transferências do Estado, das transferências de financiamentos da União Europeia e por outras transferências recebidas pelos municípios. É calculada através da divisão do valor das transferências pelo número de habitantes.

Relativamente à variável despesa total (DESPTOT), a mesma é definida pela soma dos gastos com pessoal, aquisição de bens e serviços, encargos financeiros, aquisição de bens de capital,

transferências e subsídios, passivos financeiros e outras despesas realizadas pelos municípios. É calculada através da divisão da despesa total pelo número de habitantes.

Paralelamente, a variável investimento (INVT) é representada pela soma dos investimentos em ativos, nomeadamente em edifícios e outras construções e em bens de equipamento. É calculada através da divisão das despesas de investimento pelo número de habitantes. Por outro lado, a variável receitas de capital (RECCAP) é definida pela soma da venda de bens de investimento, transferências de capital, passivos financeiros e outras receitas de capital auferidas pelos municípios. É calculada através da divisão do valor das receitas de capital, deduzido dos passivos financeiros, pelo número de habitantes.

No que diz respeito à variável saldo corrente (SALCOR), esta é representada pela poupança bruta dos municípios, dada pela diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes. É calculada através da divisão da poupança bruta pelo número de habitantes.

Quadro 5: Variáveis independentes

(contínua)

Variável	Forma de cálculo	Relação esperada	Autores
Dimensão da população (LPOP)	Nº de habitantes	+	Farnharm (1985), Hájek e Hájkova (2009), Guillámon et al (2011) e Pérez-López et al (2014)
Forma de Governação (FGOV)	Valor 1 – Maioria; Valor 0- Minoria	–	Feld e Kirchgässner (2001), Hájek e Hájkova (2009), Letelier (2011), Bastida Albaladejo et al (2012) e Pérez-López et al (2014)
Ciclo Eleitoral (CICELT1)	Valor 1 – Ano seguinte a Eleições; Valor 0 - Restantes anos	+	Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002, a), Ashworth et al (2005), Letelier (2011), Ferreira (2011), Bastida Albaladejo et al (2012), Melo (2013), Veiga e Veiga (2014) e Ribeiro e Jorge (2015)
Receitas Fiscais (RECFSC)	Receitas Fiscais/Nº Habitantes	–	Benito López et al (2004), Pérez-López et al (2011), Feld et al (2011), Melo (2013), Ribeiro e Jorge (2014) e Pérez-López et al (2014)
Transferências Governo Central (TRFGOV)	Transferências Governo/Nº Habitantes	–	Zafra-Gómez et al (2009), Pérez-López et al (2011), Ferreira (2011), Melo (2013), Pérez-López et al (2014) e Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019)
Despesa Total (DESPTOT)	Despesa Total/Nº Habitantes	+	Salinas Jiménez e Alvarez García (2003), Ribeiro e Jorge (2014) e Ribeiro e Jorge (2015)

## Quadro 5: Variáveis independentes

(conclusão)

Investimento (INVT)	Investimento /Nº Habitantes	+	Cabasés et al (2007), Fernandes (2010), Ferreira (2011), Melo (2013), Veiga e Veiga (2014), Balaguer-Coll et al (2016) e Ehalaiye et al (2017)
Receitas de Capital (RECCAP)	(Receitas de Capital – Passivos Financeiros) /Nº Habitantes	–	Salinas Jiménez e Alvarez García (2003), Zafra-Gómez et al (2009), Melo (2013) e Ribeiro et al (2013)
Saldo Corrente (SALCOR)	(Receitas Correntes – Despesas Correntes) /Nº Habitantes	–	Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002,b), Benito López et al (2004), Fernandez Llera et al (2004), Cabasés et al (2005), Cabasés et al (2007), Pérez-López et al (2013), Ribeiro e Jorge (2014), Galinski (2015), Ribeiro e Jorge (2015), Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019)

Fonte: Elaboração própria

### 3.2.3. Análise descritiva

Na tabela seguinte estão representados os resultados referentes à estatística descritiva das variáveis consideradas no presente estudo:

Tabela 1: Estatísticas descritivas das variáveis

Variável	Observações	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
DIVTOTpc	522	905,2554	792,9242	45,42692	8213,68
LPOP	522	911,3051	81,55381	741,998	1104,446
FGOV	522	0,848659	0,3587247	0	1
CICELT1	522	0,2222222	0,4161385	0	1
RECFSC	522	168,7949	102,4292	49,24168	1153,488
TRFGOV	522	788,7009	402,6037	169,239	2061,007
DESPTOT	522	1470,068	2117,713	277,4566	46753,84
INVT	522	210,9125	177,8488	8,930265	1213,948
RECCAP	522	303,1522	226,9193	9,5162	1231,173
SALCOR	522	36,23796	157,2271	-1325,298	678,7614

Fonte: Elaboração Própria

Como se pode verificar nos dados apresentados anteriormente, a dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo, durante o período temporal em análise, foi de cerca de 905,26 euros por habitante, sendo de relevar que o valor mínimo observado foi de 45,43 euros por habitante. Em contraste, o valor máximo de dívida total registado foi de 8213,68 euros por habitante.

Relativamente à variável relacionada com a população, esta foi transformada em logaritmo, de forma a reduzir a variabilidade dos dados, como referido anteriormente, pelo que os dados apresentados são referentes à média do logaritmo da variável e não à média da população. Assim, esta variável apresenta uma média de 911 habitantes, com um valor mínimo de 741 e um valor máximo de 1104 habitantes, durante o período em análise. É de salientar que esta variável tem uma importância relevante no modelo, dado que a maioria das variáveis se encontra representada através de uma média do valor registado por habitante.

A variável respeitante à Forma de Governação apresenta uma média de cerca de 0,85, o que significa que, durante o período temporal em análise, a maioria dos municípios da Região Alentejo, foi governada em maioria pelo partido político eleito.

No que diz respeito à variável Ciclo Eleitoral, que corresponde à realização de um ato eleitoral nas autarquias num determinado ano, esta apresenta uma média de 0,22. Importa referir que, uma vez que em um terço dos anos do período em análise se realizaram eleições autárquicas, um dos quais no último ano do horizonte temporal do presente estudo, pelo que apenas são considerados dois anos para esta variável.

No que concerne à variável referente às Receitas Fiscais de cada município, o valor médio registado, de 2009 a 2017, foi de 168,79 euros por habitante, verificando-se um valor mínimo e máximo de 49,24 euros e 1153,49 euros, por habitante, respetivamente.

A variável relativa às transferências provenientes do Governo Central apresenta um valor médio de 788,70 euros por habitante, durante o período temporal em análise, registando um valor mínimo de 169,24 euros por habitante, e um valor máximo de 2061,01 euros por habitante.

Por outro lado, a variável alusiva à despesa total dos municípios regista um valor médio aproximado de 1479,08 euros por habitante, verificando-se como mínimo o valor de 277,46 euros por habitante, e como máximo o valor de 46753,84 euros por habitante.

A variável respeitante ao Investimento apresenta uma média de 210,91 euros por habitante, registando um mínimo de 8,93 euros por habitante, e um máximo de 1213,95 euros por habitante.

No que diz respeito à variável referente às Receitas de Capital, verifica-se, durante o período em análise, um valor médio de 303,15 euros por habitante, registando um valor mínimo de 9,52 euros por habitante e um valor máximo de 1231,17 euros por habitante.

A variável relativa ao Saldo Corrente de cada município alentejano, registou, entre 2009 e 2017, uma média de 36,24 euros por habitante, valor que apesar de ser relativamente baixo, se apresenta positivo. O valor mínimo verificado foi negativo, na ordem dos 1325,30 euros por habitante, enquanto que o valor máximo foi de 678,76 euros por habitante.

Importa salientar que, através da análise da estatística descritiva relativa às variáveis em estudo, é possível verificar que o valor médio registado nas variáveis referentes às despesas é superior ao das receitas, o que se pode constituir como uma das razões que levam os municípios da Região Alentejo a optar pelo recurso à dívida, sendo por vezes excessivo. Todavia, o facto de não se terem em conta todas as variáveis, tanto do lado da despesa como do lado da receita, não permite aferir com exatidão a veracidade da possível conclusão anteriormente descrita.

### 3.3. Metodologia de análise de dados

De forma a testar as hipóteses em estudo, foi considerado o seguinte modelo econométrico, no qual  $Y_{it}$  representa a variável dependente,  $\beta_0$  o termo constante a ser estimado,  $\beta_j$  os coeficientes dos parâmetros a serem estimados,  $X_{it}$  as variáveis dependentes do modelo,  $i$  representa os municípios ( $i=1,2,\dots,58$ ),  $t$  os anos do período temporal em análise ( $t=2009, 2010,\dots,2017$ ) e  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_j X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Substituindo a equação anterior pelas variáveis em estudo obtemos o modelo (Modelo 1) a ser estimado, que é o seguinte:

$$\text{DIVTOT}_{pc} = \beta_0 + \beta_1 \ln \text{POP} + \beta_2 \text{FGOV} + \beta_3 \text{CICEL} + \beta_4 \text{RECFSC} + \beta_5 \text{TRFGOV} + \beta_6 \text{DESPTOT} + \beta_7 \text{INVT} + \beta_8 \text{RECCAP} + \beta_9 \text{SALCOR} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Tendo em conta os objetivos específicos ponderados para este estudo, bem como a natureza estatística dos dados e o período temporal de análise dos mesmos, considerou-se que a melhor opção a seguir, no que diz respeito à metodologia de dados a utilizar, é a análise de dados em painel, através do uso do software estatístico STATA. De acordo com Baltagi (2005), os dados em painel fornecem uma maior quantidade de informação, um controlo da heterogeneidade individual, maior variabilidade dos dados, menor multicolinearidade entre os dados, maior número de graus de liberdade e, conseqüentemente, uma maior eficiência na estimação. Além disso, combinam informação temporal com informação entre indivíduos, permitindo introduzir ajustes dinâmicos e estudar simultaneamente as variações de cada uma das variáveis ao longo

de um determinado período e entre diferentes indivíduos, que, neste caso, se aplica aos municípios da Região Alentejo.

Um método de estimação consiste na aplicação de OLS à amostra longitudinal, caso se cumpram as hipóteses clássicas do modelo de regressão linear, com dados agrupados (Pooled). Todavia, esta especificação mais simples assume que o comportamento é uniforme para todos os indivíduos ao longo do tempo e que todas as observações são homogêneas, pelo que, ao ignorar a existência de heterogeneidade nos dados, a aplicação de OLS em pool não é verdadeiramente um método de estimação em painel (Marques, 2000).

Deste modo, é essencial considerar a heterogeneidade dos dados, pelo que serão utilizados o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios. Segundo Park (2009), o modelo de efeitos fixos examina as diferenças do grupo nas interceções, assumindo a mesma inclinação e variância constante entre as entidades. Assim, conjuga a heterogeneidade e a independência dos dados, admitindo que os coeficientes são idênticos para todos os indivíduos, com exceção do termo independente, mantendo-se a hipótese de homogeneidade das observações, uma vez que trata as diferenças individuais de forma sistemática e permite que as mesmas sejam testadas (Marques, 2000).

Por outro lado, no modelo de efeitos aleatórios, presume-se que a variação entre as diversas entidades é aleatória e não está relacionada com as variáveis independentes incluídas no modelo, considerando a heterogeneidade dos municípios no termo de erro. De acordo com Marques (2000), esta especificação pressupõe que o comportamento específico dos indivíduos é desconhecido, não podendo ser observado nem medido.

Posteriormente, e de forma a auxiliar na definição de qual o modelo a utilizar, é realizado o Teste F (1960), bem como o Teste de Hausman (1968). O primeiro teste, é efetuado para avaliar qual o melhor modelo, se o de regressão linear com dados agrupados (pooled OLS), se o de efeitos fixos, sendo que, no caso de se rejeitar a hipótese nula, a melhor opção passa pelos modelos de efeitos fixos. Complementarmente, o Teste de Hausman é realizado para avaliar qual o modelo que se enquadra melhor no estudo em questão, se o de efeitos fixos, se o de efeitos aleatórios. Neste sentido, caso se rejeite a hipótese nula para o teste em questão, o modelo selecionado deve ser o de efeitos fixos e, caso contrário, o modelo a aplicar é o de efeitos aleatórios.

Após a definição do modelo a utilizar, importa estudar a existência de problemas de heterocedasticidade e autocorrelação. Assim, são realizados os testes de Breusch-Pagan (1980) e de Wooldridge (2002), respetivamente. No primeiro teste, no caso de se rejeitar a hipótese nula, existe evidência de heterocedasticidade. Já no segundo teste, no caso de se rejeitar a hipótese nula, existe autocorrelação de primeira ordem entre os resíduos da regressão.

Adicionalmente, como modelo alternativo, é estimado um modelo dinâmico. Para tal, são introduzidos desfasamentos em todas as variáveis, exceto nas variáveis dummy, embora seja o desfasamento na variável dependente que torna o modelo verdadeiramente dinâmico. Importa referir que este tipo de modelo é essencialmente utilizado caso se tenha obtido evidência de autocorrelação no modelo estático anteriormente testado. A questão quando se introduz a variável dependente desfasada em dados de painel é que vai existir correlação entre essa variável e os efeitos fixos (Verbeek, 2004). Assim, o estimador de Mínimos Quadrados (OLS), mesmo com a transformação de efeitos fixos, será enviesado e inconsistente, sendo por isso necessário usar uma abordagem de variáveis instrumentais, que se pode incluir na abordagem mais geral de Hansen (1982). Especificamente, é utilizado o estimador do Método dos Momentos Generalizado (GMM) a dois passos de Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998).

Complementarmente, é realizado o teste de Sargan (1958), aplicado ao contexto do GMM por Hansen (1982), e que permite inferir se as variáveis instrumentais são válidas e, portanto, o modelo está bem especificado. Caso não se rejeite a hipótese nula, há evidência a favor de uma boa especificação do modelo. Posteriormente, é efetuado o teste de autocorrelação de Arellano e Bond (1991), com vista a verificar a existência de autocorrelação no modelo. No caso de não se rejeitar a hipótese nula, não existe evidência de autocorrelação.

## 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1. Modelo Estático

No quadro abaixo representado (Quadro 6), estão representados os resultados obtidos com a estimação do modelo de dados em painel. Concretamente, foram testados dois modelos distintos, de efeitos fixos e efeitos aleatórios. No que diz respeito ao modelo inicialmente estimado, é possível verificar que algumas das variáveis não apresentam significância estatística, e, como tal, não contribuem para explicar a evolução do endividamento. Em concreto, a variável dummy relativa à forma de governação não se apresenta como estatisticamente significativa a 5%, tanto para o modelo de efeitos fixos, como para o modelo de efeitos aleatórios. O resultado obtido origina a não validação da hipótese 2, de que o endividamento dos municípios da Região Alentejo é menor nos municípios governados com maioria. Assim, a forma de governação não influencia diretamente o endividamento dos municípios, resultado também obtido em estudos anteriores, de Salinas Jiménez e Alvarez García (2003), Ferreira (2011) e Ribeiro e Jorge (2014).

Do mesmo modo, a hipótese 4 também não é validada, uma vez que a variável referente às receitas fiscais não se demonstrou estatisticamente significativa a 5%, quer no modelo de efeitos fixos, quer no modelo de efeitos aleatórios. Desta forma, as receitas fiscais não têm impacto relevante no endividamento dos municípios da Região Alentejo, conclusão anteriormente obtida por Ribeiro et al (2013) e Ribeiro e Jorge (2015), aquando da realização dos seus estudos. Paralelamente, a variável relativa à despesa total dos municípios também não apresenta significância estatística a 5%, para qualquer dos modelos, rejeitando-se a validação da hipótese 6. Este resultado também já havia sido obtido por Ribeiro e Jorge (2014) e Ribeiro e Jorge (2015), que não conseguiram validar a existência de uma relação positiva entre a despesa total e o endividamento dos municípios.

Assim sendo, torna-se necessário estimar um novo modelo econométrico, para o qual são retiradas as variáveis anteriormente referidas, isto é, a forma de governação, as receitas fiscais e a despesa total, ficando então com o seguinte modelo (Modelo 2):

$$\text{DIVTOT}_{pc} = \beta_0 + \beta_1 \ln \text{POP} + \beta_2 \text{CICEL} + \beta_3 \text{TRFGOV} + \beta_4 \text{INVT} + \beta_5 \text{RECCAP} + \beta_6 \text{SALCOR} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Quadro 6: Resultados da estimação do modelo estático de dados em painel

Variáveis	Modelo 1 - Efeitos Fixos (FE)			Modelo 1 - Efeitos Aleatórios (RE)			Modelo 2 - Efeitos Fixos (FE)			Modelo 2 - Efeitos Aleatórios (RE)		
	Coeficiente	t	P> t	Coeficiente	z	P> z	Coeficiente	t	P> t	Coeficiente	z	P> z
LPOP	16,90497	2,18	0,030	1,880502	1,33	0,183	16,20453	2,09	0,037	1,982555	1,40	0,161
FGOV	91,90794	1,31	0,191	59,06803	0,85	0,395	----	----	---	----	----	---
CICELT1	104,6318	2,47	0,014	124,0668	2,95	0,003	103,2421	2,45	0,014	120,6107	2,90	0,004
RECFSC	0,0584988	0,15	0,878	0,2384998	0,67	0,504	----	----	----	----	----	----
TRFGOV	0,7127781	1,99	0,047	0,713654	2,78	0,005	0,7100406	2,00	0,046	0,7023453	2,74	0,006
DESPTOT	-0,0038432	-0,43	0,670	-0,0046195	-0,5	0,614	----	----	----	----	----	----
INVT	-0,3520582	-2,28	0,023	-0,4055195	-2,66	0,008	-0,3462347	-2,27	0,024	-0,3862532	-2,58	0,010
RECCAP	0,4981702	2,99	0,003	0,5444742	3,68	0,000	0,5195179	3,14	0,002	0,5533016	3,76	0,000
SALCOR	-0,3920702	-2,04	0,042	-0,7158027	-4,01	0,000	-0,3836566	-2,13	0,033	-0,6639222	-4,00	0,000
Constante	-15230,54	-2,13	0,034	-1536,07	-1,06	0,288	-14515,53	-2,04	0,042	-1544,409	-1,06	0,288
Observações	522			522			522			522		
R-Squared	0,1594			0,1495			0,1559			0,1476		
F	9,59			92,08			14,1			90,95		
Wald	0,0000			0,0000			0,0000			0,0000		
Hausman	100,44						49,46					
Wooldridge	0,861						1,033					
Breush-Pagan	0,97						1,42					

Fonte: Elaboração Própria

Após a estimação dos modelos de efeitos fixos e de efeitos aleatórios, importa, em primeiro lugar, proceder à seleção do modelo mais adequado. Nesse sentido, a estatística F para a hipótese que os efeitos fixos não observáveis são zero toma o valor 20,6 com p-value virtualmente zero, pelo que se rejeita claramente essa hipótese. Assim, o modelo de efeitos fixos é mais apropriado que o modelo de regressão com dados agrupados (Pooled OLS), pelo que este modelo não será estimado. Por outro lado, o teste de Hausman rejeita a hipótese nula, para qualquer nível de significância, de que a diferença nos coeficientes não é sistemática, e, por esse motivo, conclui-se que, face ao modelo de efeitos aleatórios, o modelo de efeitos fixos é mais adequado.

Visto que ficou demonstrado que o modelo de efeitos fixos deve ser o selecionado, o próximo passo passa por estudar a existência de heterocedasticidade e de autocorrelação, com a realização dos testes de Breusch-Pagan, adaptado a dados de painel, e de Wooldridge, respetivamente. O resultado obtido no primeiro teste indica que não se rejeita a hipótese nula, para um nível de significância de 5%, de existência de heterocedasticidade, pelo que não há evidência estatística da mesma, concluindo-se que não existe heterocedasticidade no modelo. Sob outra perspetiva, o resultado obtido na realização do segundo teste referido mostra que não se deve rejeitar a hipótese nula, a um nível de significância de 5%, referente à não existência de autocorrelação de primeira ordem, pelo que não existem evidências de autocorrelação no modelo.

Posto isto, e tendo em consideração os coeficientes obtidos através do modelo 2, de efeitos fixos, a equação (2) pode ser representada da seguinte forma:

$$\text{DIVTOT}_{pc} = -14515,53 + 16,205\ln\text{POP} + 103,242\text{CICEL} + 0,710\text{TRFGC} - 0,346\text{INVT} \\ + 0,520\text{RECCAP} - 0,384\text{SALCOR}$$

É importante salientar que, ao contrário do verificado no modelo inicialmente estimado, todas as variáveis independentes têm significância estatística a 5%. O valor do R-Squared ( $R^2$ ) é de 0,1559, o que significa que estas variáveis explicam 15,59% da variação do nível de dívida total a terceiros nos municípios da Região Alentejo.

Passando a uma análise individual dos coeficientes das variáveis explicativas do modelo, assume-se para cada caso que todas as variáveis não mencionadas se mantêm constantes.

No que diz à variável relacionada com a dimensão da população, o resultado obtido indica que um aumento de 1% no número de habitantes leva a que a dívida total a terceiros aumente em cerca de 16 euros por habitante (notar que na aplicação do modelo, a variável foi logaritmicada e multiplicada por 100). Desta forma, é possível validar a hipótese 1, de que a

dimensão da população está positivamente relacionada com o endividamento dos municípios da Região Alentejo. Este resultado vai ao encontro do obtido em estudos anteriores por Farnham (1985), Hájek e Hájkova (2009), Guillámon et al (2011) e Pérez-López et al (2014), que também concluíram que o número de habitantes tem uma relação positiva com o endividamento dos municípios.

O resultado obtido para a variável relativa ao ciclo eleitoral aponta para uma relação positiva entre o endividamento dos municípios e o ano seguinte ao ato eleitoral, o que permite a validação da hipótese 3 em estudo. De facto, no ano seguinte aos atos eleitorais, durante o período temporal em análise, o endividamento per capita dos municípios da Região Alentejo sofre um aumento médio de aproximadamente 103,24 euros. Na realização dos seus estudos, relativos ao endividamento dos municípios, Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002a), Ashworth, Geys e Hendels (2005), Letelier (2011), Ferreira (2011), Bastida Albaladejo et al (2012), Melo (2013), Veiga e Veiga (2014) e Ribeiro e Jorge (2015), também obtiveram o mesmo resultado, embora o ano em estudo fosse precisamente o ano em que se realiza o ato eleitoral, e não o ano seguinte, como neste caso.

No que concerne à variável referente às transferências do Governo Central, o resultado obtido indica a existência de uma relação positiva com o endividamento dos municípios, o que vai contra a expectativa inicial para esta variável, pelo que hipótese 5 não é validada. O valor do seu coeficiente mostra que o aumento de um euro no valor das transferências do Governo Central leva a um aumento de 0,71 euros no endividamento dos municípios da Região Alentejo. Esta relação positiva já havia sido obtida por Guillámon et al (2011), contrariando também a sua expectativa inicial.

Em relação à variável relacionada com o investimento, esta revela-se negativamente relacionada com o endividamento dos municípios da Região Alentejo, o que impossibilita a validação da hipótese 7, uma vez que o resultado obtido contraria a previsão inicial. Da literatura anteriormente apresentada, apenas Ribeiro e Jorge (2015) obtiveram resultados que levam a concluir uma relação negativa desta variável com o endividamento dos municípios. O valor do coeficiente indica que o aumento do valor do investimento em capital em um euro, origina uma diminuição da dívida total a terceiros em, aproximadamente, 0,35 euros.

O resultado obtido para a variável referente às receitas de capital, indica que existe uma relação positiva entre a mesma e a dívida total dos municípios da Região Alentejo, o que não permite a validação da hipótese 8, contrariando a expectativa inicial. O valor do seu coeficiente revela que o aumento de um euro das receitas de capital leva a um aumento de, aproximadamente, 0,52 euros no valor da dívida total a terceiros. Este resultado já havia sido obtido anteriormente por Zafra-Gómez et al (2009) e Ribeiro e Jorge (2014), que concluíram que

as receitas de capital estão significativamente e positivamente relacionadas com o endividamento dos municípios, sendo também contrariada a previsão inicial adotada nos seus estudos.

Por fim, no que diz respeito à variável relativa ao saldo corrente, o resultado obtido revela uma relação negativa com a dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo, o que possibilita a validação da hipótese 9. Esta relação comprova os resultados também obtidos por autores como Escudero Fernández e Prior Jiménez (2002b), Benito López et al (2004), Fernandez Llera et al (2004), Cabasés et al (2005), Cabasés et al (2007), Cabasés et al (2011), Pérez-López et al (2013), Ribeiro e Jorge (2014), Pérez-López et al (2014), Galinski (2015), Ribeiro e Jorge (2015) e Balaguer-Coll e Ivanova-Toneva (2019), que na realização dos seus estudos também identificaram que o saldo corrente e o endividamento dos municípios estão negativamente relacionados. O valor do seu coeficiente permite concluir que o aumento de um euro no saldo corrente leva a uma redução de, aproximadamente, 0,38 euros na dívida total a terceiros dos municípios analisados.

## 4.2. Modelo Dinâmico

Apesar de não se ter obtido evidências de autocorrelação, torna-se de valor acrescentado para o presente estudo a estimação de um modelo dinâmico. Para tal, como anteriormente referido, é utilizado o estimador GMM a dois passos de Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), introduzindo desfasamentos em todas as variáveis, com exceção das variáveis dummy, para o Modelo 2, aplicando posteriormente o mesmo processo para uma versão robusta. Com efeito, é estimado um novo modelo (Modelo 3), o qual é apresentado em seguida:

$$\begin{aligned} \text{DIVTOTpc}_t = & \beta_0 + \beta_1 \text{DIVTOTpc}_{t-1} + \beta_2 \text{LPOP}_t + \beta_3 \text{LPOP}_{t-1} + \beta_4 \text{CICELT1}_t + \\ & \beta_5 \text{TRFGOV}_t + \beta_6 \text{TRFGOV}_{t-1} + \beta_7 \text{INVT}_t + \beta_8 \text{INVT}_{t-1} + \beta_9 \text{RECCAP}_t + \beta_{10} \text{RECCAP}_{t-1} + \\ & \beta_{11} \text{SALCOR}_t + \beta_{12} \text{SALCOR}_{t-1} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

Os resultados obtidos com a estimação do modelo em questão são apresentados no quadro 7, sendo de destacar, primeiramente, os resultados do teste restrições de sobreidentificação de Sargan, e do teste de autocorrelação de Arellano e Bond. No que diz respeito ao primeiro teste, para as duas estimações, não é rejeitada a hipótese nula de validação de restrições sobreidentificadas a um nível de significância de 5%, o que permite demonstrar que as variáveis instrumentais são válidas, existindo evidência de uma boa especificação do modelo.

Paralelamente, relativamente ao teste de autocorrelação de Arellano e Bond, não é rejeitada a hipótese nula de não existência de autocorrelação a um nível de significância de 5%, não existindo assim evidência, em ambas as estimações, de autocorrelação.

Quadro 7: Resultados da estimação do modelo dinâmico em dados de painel

Variáveis	Modelo 3 - GMM Two Step			Modelo 3 - GMM Two Step (robusto)		
	Coefficiente	z	P> z	Coefficiente	z	P> z
DIVTOTpc t-1	-0,0032724	-1,31	0,191	-0,0032724	-0,06	0,953
LPOP t	-56,64117	-9,06	0,000	-56,64117	-1,43	0,154
LPOP t-1	69,39347	10,19	0,000	69,39347	1,59	0,111
CICELT1 t	47,67099	6,27	0,000	47,67099	0,85	0,394
TRFGOV t	0,9492682	18,29	0,000	0,9492682	1,75	0,080
TRFGOV t-1	0,7189982	9,75	0,000	0,7189982	1,09	0,278
INVT t	0,0429091	2,02	0,044	0,0429091	0,28	0,776
INVT t-1	-0,0221718	-0,95	0,342	-0,0221718	-0,10	0,916
RECCAP t	0,2058947	6,42	0,000	0,2058947	1,45	0,146
RECCAP t-1	0,2865274	9,54	0,000	0,2865274	2,10	0,036
SALCOR t	-0,153306	-4,68	0,000	-0,1503306	-0,91	0,363
SALCOR t-1	-0,067678	-2,03	0,042	-0,067678	-0,42	0,677
Constante	-12288,1	-14,46	0,000	-12288,1	-1,33	0,182
Observações	464			464		
Instrumentos	47			47		
Wald		2335,34	0,0000		44,56	0,0000
Sargan		47,0638	0,0673			
Arellano - Bond Primeira Ordem		-0,39095	0,6958		-0,0797	0,9365
Arellano - Bond Segunda Ordem		-0,75936	0,4476		-0,69129	0,4894

Fonte: Elaboração Própria

Consequentemente, são analisados os resultados obtidos para os coeficientes das variáveis em estudo. Importa referir neste âmbito que, dado que na estimação do modelo robusto, apenas a variável referente às receitas de capital, para o momento t-1, é estatisticamente significativa a 5%, não serão examinados os coeficientes obtidos para o mesmo, centrando a análise na primeira estimação. Assim, e tendo em conta os coeficientes obtidos, o modelo é dado pela seguinte equação:

$$\begin{aligned}
DIVTOTpc_t = & -12288,1 - 0,003DIVTOTpc_{t-1} - 56,641LPOP_t + 69,393LPOP_{t-1} \\
& + 47,671CICELT1_t + 0,949TRFGOV_t + 0,719TRFGOV_{t-1} + 0,043INVT_t \\
& - 0,022INVT_{t-1} + 0,206RECCAP_t + 0,287RECCAP_{t-1} - 0,153SALCOR_t \\
& - 0,068SALCOR_{t-1} + \varepsilon_{it}
\end{aligned}$$

Primeiramente, observando o coeficiente da dívida total a terceiros por habitante do momento t-1, não é estatisticamente significativo a 5%, o que significa que não existe dependência da dívida total face ao registado no ano anterior, dependendo sim de outros fatores, relacionados essencialmente com receitas e despesas registadas.

No que toca à variável relacionada com a dimensão da população, esta é estatisticamente significativa a 5%, tanto para o momento t, como para o momento t-1, apresentando, ainda assim, sinais diferentes. Concretamente, o coeficiente desta variável para o momento t exhibe um sinal negativo. Esta conclusão, de que o número de habitantes tem uma relação negativa com o endividamento dos municípios, já havia sido obtida por Melo (2013) e Ribeiro e Jorge (2014), aquando da realização dos seus estudos relacionados com esta temática. Por outro lado, para o momento t-1, a variável apresenta um coeficiente positivo, o que indica que influencia positivamente a dimensão da população do momento seguinte. Como este último é superior em valor absoluto, o efeito total é positivo, o que corresponde ao encontrado no modelo estático e valida a hipótese 1.

Relativamente à variável referente ao ciclo político, esta é estatisticamente significativa a 5%, apresentando uma relação positiva com o endividamento dos municípios da Região Alentejo, tal como já havia sido obtido aquando da estimação do modelo de efeitos fixos, validando novamente a hipótese 3. Assim, é possível verificar que no ano seguinte ao ato eleitoral, a dívida total a terceiros aumenta em 47,57 euros por habitante.

No que concerne à variável relativa às transferências do Governo Central, a mesma, para o momento t é estatisticamente significativa a 5%, estando positivamente relacionada com a dívida total dos municípios da Região Alentejo, resultado que se assemelha ao obtido anteriormente com a estimação do modelo de efeitos fixos, não permitindo a validação da hipótese 5.

Contrariamente ao obtido aquando da estimação do modelo de efeitos fixos, a variável referente ao investimento, no momento t, apresenta uma relação positiva com o endividamento, tendo significância estatística a 5%. Este resultado, que valida a hipótese 7, ao representar a previsão inicial, corrobora os resultados obtidos por autores como Cabasés et al (2007), Fernandes (2010), Ferreira (2011), Melo (2013), Veiga e Veiga (2014), Balaguer-Coll et al (2016) e Ehalaiye et al (2017), na realização dos respetivos estudos. De facto, através do valor

do seu coeficiente, é possível verificar que um aumento de 1 euro no investimento traduz-se no aumento na dívida total em, aproximadamente, 0,04 euros. Acresce referir que a mesma variável, para o momento t-1, não é estatisticamente significativa a 5%, pelo que não tem um impacto relevante no valor do investimento no ano seguinte.

No que diz respeito à variável relacionada com as receitas de capital, esta é estatisticamente significativa a 5% tanto no momento t como no momento t-1, traduzindo uma relação positiva com a dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo, tal como já havia sido verificado aquando da estimação do modelo de efeitos fixos, pelo que a hipótese 8 continua a não ser validada.

Em relação à variável referente ao saldo corrente, verifica-se que a mesma, no momento t, tem significância estatística a um nível de 5%, sendo que está negativamente relacionada com o nível de dívida total dos municípios da Região Alentejo. O sinal obtido no seu coeficiente vai ao encontro do apresentado na estimação do modelo estático de efeitos fixos, na medida em que, como se enquadra de acordo com a expectativa inicial, permite a validação da hipótese 8. Ao analisar o coeficiente da variável, é possível concluir que um aumento de 1 euro no saldo corrente de um determinado município, leva a uma diminuição da sua dívida total em cerca de 0,15 euros. Complementarmente, a mesma variável, para o momento t-1, apresenta um coeficiente negativo, sendo estatisticamente significativa a um nível de 5%, pelo que influencia negativamente o valor do saldo corrente do ano seguinte.

Com a apresentação dos resultados obtidos na estimação do modelo estático de efeitos fixos e do modelo dinâmico GMM, é de relevante importância fazer uma comparação entre os coeficientes dos dois modelos. Embora essa análise tenha sido realizada anteriormente, após a estimação do modelo dinâmico, convém ter em consideração o desfasamento das variáveis deste último modelo. Para tal, são calculados os coeficientes de longo prazo ou solução de equilíbrio obtidos na estimação do modelo dinâmico, de forma a permitir uma comparação mais eficaz e realista com os coeficientes obtidos no modelo estático, uma vez que já não tem em conta as variações para o ano seguinte.

Assim, o valor dos coeficientes de equilíbrio é dado pelo quociente entre a soma dos coeficientes de cada uma das variáveis e a diferença entre 1 e o valor do coeficiente para a variável dependente no momento t-1, calculado para cada variável da seguinte forma:

$$\text{Coeficiente Longo Prazo LPOP: } DIVTOT_{pct} * = \frac{\beta_2 + \beta_3}{(1 - \beta_1)} = 12,71070549$$

$$\text{Coeficiente Longo Prazo CICELT 1: } DIVTOT_{pct} * = \frac{\beta_4}{(1 - \beta_1)} = 47,51550028$$

$$\text{Coeficiente Longo Prazo TRFGOV: } DIVTOT_{pct} * = \frac{\beta_5 + \beta_6}{(1 - \beta_1)} = 1,662824972$$

$$\text{Coeficiente Longo Prazo INVT: } DIVTOT_{pct} * = \frac{\beta_7 + \beta_8}{(1 - \beta_1)} = 0,020669661$$

$$\text{Coeficiente Longo Prazo RECCAP: } DIVTOT_{pct} * = \frac{\beta_9 + \beta_{10}}{(1 - \beta_1)} = 0,490815954$$

$$\text{Coeficiente Longo Prazo SALCOR: } DIVTOT_{pct} * = \frac{\beta_{11} + \beta_{12}}{(1 - \beta_1)} = -0,220263211$$

Após o cálculo das soluções de equilíbrio de longo prazo, importa comparar então os coeficientes obtidos para o modelo estático e modelo dinâmico, de modo a verificar se há diferenças relevantes, principalmente ao nível do sinal obtido, que permitam, posteriormente averiguar as hipóteses validadas por ambos os modelos. No quadro 8, estão representados os coeficientes obtidos para cada tipo de modelo:

Quadro 8: Coeficientes obtidos no Modelo Estático e Modelo Dinâmico

Variáveis	Coeficientes	
	Modelo Estático (Efeitos Fixos)	Modelo Dinâmico (GMM)
LPOP	16,20453	12,71070549
CICELT1	103,2421	47,51550028
TRFGOV	0,7100406	1,662824972
INVT	-0,3462347	0,020669661
RECCAP	0,5195179	0,490815954
SALCOR	-0,3836566	-0,220263211

Fonte: Elaboração Própria

No que diz respeito à variável LPOP, relacionada com a dimensão da população, é possível verificar que não existem grandes diferenças no valor do coeficiente em ambos os modelos. Dado que o sinal do coeficiente é positivo, pode concluir-se que, tanto para o modelo estático como para o modelo dinâmico, a população está positivamente relacionada com o nível de

dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo, sendo que, desta forma, a hipótese 1 é validada.

Em relação à variável CICELT1, referente ao ciclo político, o efeito estimado é menor no modelo dinâmico, mas mantém-se positivo. Assim, a hipótese 3, de que o endividamento dos municípios da Região Alentejo é maior no ano seguinte ao ano do ato eleitoral, é validada em ambos os modelos.

Relativamente à variável TRFGOV, relacionada com as transferências provenientes do Governo Central, o valor do coeficiente, do modelo estático para o modelo dinâmico, sofre uma ligeira diferença, não alterando, ainda assim, o seu sinal. Assim, verifica-se que, em ambos os modelos, as transferências do Governo Central estão positivamente relacionadas com a dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo e, como tal, a hipótese 5 não é validada.

A variável INVT, alusiva ao investimento realizado em capital, é a única variável que sofre alterações ao nível do sinal do coeficiente. Concretamente, se para o modelo estático, a variável apresenta um coeficiente negativo, para o modelo dinâmico expõe um coeficiente positivo. Assim, para este último modelo pode verificar-se que o nível de investimento está positivamente relacionado com o nível de dívida de um dado município da Região Alentejo, o que valida a hipótese 7, ao contrário do que se sucede aquando da estimação do modelo estático de efeitos fixos.

No que concerne à variável RECCAP, referente às receitas de capital, o valor do coeficiente, do modelo estático para o dinâmico, não apresenta grandes alterações, tendo o mesmo sinal positivo. Deste modo, verifica-se que, em ambos os modelos, as receitas de capital têm uma relação positiva com a dívida total dos municípios da Região Alentejo, não permitindo a validação da hipótese 8.

Por último, em relação à variável SALCOR, referente ao saldo corrente dos municípios, o valor do coeficiente também não apresenta diferenças significativas, sendo que o sinal é negativo em ambas as estimações. Isto revela que o saldo corrente está negativamente com a dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo, possibilitando a validação da hipótese 9, em ambos os modelos.

No quadro seguinte (Quadro 9) estão representadas as hipóteses inicialmente propostas, bem como a sua validação/ não validação nos modelos estimados:

Quadro 9: Resumo da validação das hipóteses para os modelos estático e dinâmico

Hipóteses	Modelo Estático (Efeitos Fixos)	Modelo Dinâmico (GMM)
<b>Hipótese 1:</b> A dimensão da população está positivamente relacionada com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.	Validada	Validada
<b>Hipótese 2:</b> O endividamento dos municípios da Região Alentejo é menor nos municípios governados com maioria	Não Validada	Não Validada
<b>Hipótese 3:</b> O endividamento dos municípios da Região Alentejo é maior no ano seguinte ao ano eleitoral.	Validada	Validada
<b>Hipótese 4:</b> As receitas fiscais estão negativamente relacionadas com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.	Não Validada	Não Validada
<b>Hipótese 5:</b> As transferências do Governo Central estão negativamente relacionadas com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.	Não Validada	Não Validada
<b>Hipótese 6:</b> A despesa total está positivamente relacionada com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.	Não Validada	Não Validada
<b>Hipótese 7:</b> O investimento está positivamente relacionado com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.	Não Validada	Validada
<b>Hipótese 8:</b> As receitas de capital estão negativamente relacionadas com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.	Não Validada	Não Validada
<b>Hipótese 9:</b> O saldo corrente está negativamente relacionado com o endividamento dos municípios da Região Alentejo.	Validada	Validada

Fonte: Elaboração Própria

## 5. CONCLUSÕES

A crise económica e financeira a nível global, que se iniciou, de forma efetiva, em meados de 2008, teve um forte impacto na economia portuguesa, sendo necessário recorrer a ajuda externa para equilibrar as contas nacionais. De facto, os efeitos da crise fizeram-se notar de imediato, conduzindo a um aumento progressivo do endividamento, recurso utilizado para promover a sobrevivência de organizações públicas e privadas. Neste caso concreto, os municípios nacionais não fugiram à regra, atingindo níveis de endividamento excessivo, que levou a alterações significativas na Lei das Finanças Locais e nas restrições ao endividamento, com a imposição de um limite de dívida total com regras mais severas do que o anteriormente verificado.

O objetivo geral deste estudo passou por identificar os fatores determinantes que contribuem para a evolução da dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo (NUTS II). Para tal foi utilizada uma amostra dos 58 municípios pertencentes à região, para o período temporal compreendido entre 2009 e 2017. As variáveis foram selecionadas tendo em conta a literatura existente e a pertinência do seu estudo, em consonância com a situação dos municípios em questão, englobadas em quatro áreas distintas: institucional, político-ideológica, fiscal e económico-financeira.

Numa primeira análise ao endividamento dos municípios durante o período temporal em estudo, existe uma evidência de redução, principalmente a partir de 2014, tanto nos municípios nacionais na sua globalidade, como também nos municípios da Região Alentejo, em específico. Estes dados revelam que as medidas tomadas no sentido de conter o endividamento, em alguns casos excessivos, tiveram uma certa eficácia, existindo também uma redução progressiva dos municípios com dívida acima do limite. Ainda assim, de acordo com o recente relatório do Concelho de Finanças Públicas (2019), 21 dos 308 municípios portugueses estavam acima do limite de endividamento no final de 2019, 4 dos quais pertencentes à Região Alentejo.

No que diz respeito aos resultados obtidos através da estimação de modelos estáticos e dinâmicos, estes permitiram validar quatro das hipóteses inicialmente delineadas. Relativamente aos fatores institucionais, foi analisada a influência da dimensão da população no endividamento. Os resultados permitem demonstrar que esta tem uma relação positiva com o nível de dívida total dos municípios da Região Alentejo durante o período temporal em análise. Isto revela que, quanto maior o número de habitantes, maiores são os custos necessários para garantir a satisfação das suas necessidades e expectativas, embora, por outro lado, possa contribuir para um aumento das receitas fiscais. Importa salientar que a dimensão da população

é uma das mais importantes variáveis em estudo, na medida em que, de certa forma, todas as outras se encontram dependentes da mesma.

Em relação aos fatores político-ideológicos, foram analisados os impactos da forma de governação, sem em maioria ou minoria, e do ciclo eleitoral, com a envolvência dos atos eleitorais, no endividamento dos municípios. Se os resultados comprovam que a forma de governação não tem influência no endividamento dos municípios da Região Alentejo, já o ciclo eleitoral está positivamente relacionado com o mesmo. Concretamente, conclui-se que o nível de dívida total a terceiros é, em média, superior no ano seguinte ao ano eleitoral. Este facto prende-se com a tentativa de os autarcas procurarem cumprir as suas promessas eleitorais logo no início do mandato, e com o despesismo associado às campanhas eleitorais, que têm um efeito desfasado na dívida, fazendo aumentar a mesma no ano seguinte ao ano do ato eleitoral. Paralelamente, importa realçar o contributo da teoria da escolha pública para a justificação do resultado obtido, na medida em que é comprovado que os partidos políticos procuram influenciar a escolha dos cidadãos, de modo a captar mais votantes e obter maior poder e notoriedade. Obviamente que esta tentativa pode ser vista de dois pontos distintos. Por um lado, procuram estar mais próximos das ideias defendidas pela maioria da população, por outro, têm em perspetiva a obtenção de votos através da realização de promessas, de investimento e melhorias de infraestruturas para a satisfação das necessidades da população, que por vezes acarretam custos mais elevados do que o necessário.

No que concerne aos fatores fiscais, foi analisado o impacto das receitas fiscais no endividamento dos municípios da Região Alentejo. Os resultados obtidos demonstram que as mesmas não têm um impacto relevante na dívida total a terceiros dos municípios analisados, o que pode dar a entender que as receitas obtidas através de impostos e tarifas relacionados com a utilização de água, bem como de outros como o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), não são diretamente empregues no pagamento de dívida, mas sim na atividade corrente da autarquia.

Relativamente aos fatores económico-financeiros, foi a área que empregou o estudo da maior parte das variáveis. Concretamente, foi analisado o impacto das transferências do Governo Central, da despesa total, do investimento, das receitas de capital e do saldo corrente, no endividamento dos municípios da Região Alentejo. Ao contrário da expectativa inicial, os resultados obtidos demonstram que as transferências governamentais têm uma relação positiva com a dívida total a terceiros. Este facto sugere que as receitas obtidas através do Estado não estão a ser adequadamente geridas nas autarquias em questão, não contribuindo para um controlo efetivo do nível de endividamento. Por outro lado, os resultados obtidos para a variável relacionada com o investimento em bens de capital são díspares, uma vez que a estimação do

modelo estático sugere uma relação negativa com o nível de dívida, enquanto que a estimação do modelo dinâmico revela uma relação positiva, em conformidade com a expectativa inicial. De facto, o investimento em bens de capital acarreta custos que, geralmente, apenas são passíveis de financiamento por via de capitais alheios, como o recurso ao crédito, pelo que pressupõe um aumento do nível de dívida. Todavia, deve ser relevada a sua importância no sentido de incrementar a satisfação das necessidades da população do município, bem como a capacitação envolvente para a receção adequada aos demais visitantes. Sob outra perspectiva, os resultados demonstram que as receitas de capital têm uma relação positiva com o nível de dívida a terceiros dos municípios da Região Alentejo, contrariando a previsão inicial na abordagem a esta variável. Assim, é possível concluir que as receitas obtidas, principalmente provenientes da alienação de bens, não estão a ser empregues, em parte dos casos, de uma forma adequada, no pagamento da dívida existente, sendo possivelmente utilizadas para o investimento na aquisição de novos bens móveis e imóveis ou no financiamento da sua atividade corrente. Relativamente ao impacto do saldo corrente, os resultados obtidos sugerem uma relação negativa com o nível de dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo, indo ao encontro da expectativa inicial. Com efeito, é possível concluir que quanto maior for o nível de poupança bruta, através de um lucro decorrente da atividade corrente, por parte de um município, menor será a necessidade de recorrer a endividamento para fazer face às suas despesas, na medida em que fica com uma capacidade superior para se autofinanciar. Quanto ao nível de despesa total, os resultados sugerem que esta não tem um impacto relevante na dívida total a terceiros dos municípios da Região Alentejo.

Em suma, as variáveis em estudo, que demonstraram ter um impacto relevante sobre o endividamento dos municípios da Região Alentejo são a dimensão da população, o ciclo político, as transferências do Governo Central, o investimento, as receitas de capital e o saldo corrente. Denota-se que, apesar de uma clara melhoria nos anos pós-crise, existem vários municípios na Região Alentejo que não têm recursos suficientes para fazer face às suas necessidades, o que leva a um recurso, por vezes excessivo, ao endividamento. Obviamente que a gestão das autarquias, enquanto organização pública, tem de ter em conta um misto entre o lado social, nomeadamente os interesses e condições da população, e o lado financeiro, com uma gestão orçamental rigorosa.

É por isso pertinente sugerir algumas alterações que podem eventualmente conduzir a uma diminuição do nível de dívida e à procura de fontes alternativas de financiamento. Primeiramente, é necessário que exista uma gestão mais eficiente dos recursos gerados e das despesas a realizar. Como é evidente, aquando da realização do orçamento, há que ter em conta aquilo que são as necessidades da população, sendo fundamental aliar as mesmas com a correta

gestão financeira das contas do município. A implementação do Orçamento Participativo, com o objetivo de garantir a intervenção dos cidadãos na decisão sobre a afetação de recursos existentes às políticas públicas municipais, bem como reforçar mecanismos de transparência e de credibilidade da administração, foi, nesse sentido, uma boa medida, que, no entanto, não é suficiente. Depois, e de uma forma simplificada, há que pensar que o aumento do nível de poupança bruta e, conseqüentemente, a redução do nível de endividamento, podem ter como principal ponto de partida, por um lado o aumento das receitas e, por outro, a diminuição das despesas. Do lado das receitas, e dado o crescente reconhecimento do turismo na região, com um aumento exponencial do número de visitantes, que originou a abertura de novos estabelecimentos hoteleiros, com amplos benefícios para a região, seria interessante a aplicação de uma taxa turística, mesmo que de valor simbólico, algo já praticado em outras zonas do país. Paralelamente, a alienação ou aluguer de bens móveis e imóveis não necessários à atividade da autarquia, o fomento da atividade económica do tecido empresarial, um aproveitamento mais eficiente dos fundos comunitários e a captação de investimento de capital estrangeiro na região poderiam ser vistas como outras fontes de rendimento extra, bem como de redução do nível de desemprego. Contrariamente, do lado das despesas, seria importante uma redução das despesas desnecessárias ao desenvolvimento da atividade, e um controlo rigoroso dos custos a afetar na realização de eventos e em obras e construções, com vista à reabilitação e requalificação urbana.

As principais limitações do presente estudo prendem-se, essencialmente, com o período de análise curto, visto que os nove anos do mesmo apenas permitem a análise de dois mandatos, envolvendo a realização de três atos eleitorais, insuficiente para obter dados mais concisos e fiáveis ao longo do tempo. Complementarmente, outra limitação advém do facto de, em virtude de uma criteriosa seleção das variáveis em estudo, não terem sido tidos em conta outros fatores que podem ter impacto no nível de dívida dos municípios, como é o caso da densidade populacional, do limite máximo de endividamento, da ideologia política do partido que governa, do turismo existente ou do nível de desemprego verificado. Além disso, existiram algumas dificuldades encontradas no decorrer da realização da dissertação, o que originou alterações face ao que estava inicialmente previsto. Concretamente, a variável dependente teve uma alteração para dívida total a terceiros, de forma a ser calculada de forma igual para todos os anos do período de análise, uma vez que a variável dependente inicialmente selecionada tinha uma mudança na forma de cálculo, em virtude da alteração da Lei das Finanças Locais, em 2013. Do mesmo modo, a variável independente referente ao Limite Máximo de Endividamento não foi incluída no modelo de regressão, contrariamente ao previsto, face à alteração na forma de cálculo a partir do ano de 2013. No sentido de aumentar a eficiência dos resultados obtidos, é

importante ainda referir que o período de análise e a metodologia de dados selecionada foram também alterados, relativamente ao inicialmente previsto, com a adição de mais 3 anos ao período de análise e a escolha pela aplicação da análise de dados em painel, tendo em conta os dados recolhidos.

Como ideia para trabalhos e investigações futuras dentro desta temática, seria interessante desenvolver um estudo com uma maior amplitude de anos em análise, e a inclusão de outro tipo de variáveis, como as que foram anteriormente referenciadas. Complementarmente, numa perspetiva de longo prazo, será certamente interessante analisar os efeitos da pandemia Covid-19 no endividamento dos municípios, e a sua capacidade de reação ao contexto.

## BIBLIOGRAFIA

### Artigos e documentos:

- Alpendre, J., & Almeida, V. (2011), "Endividamento Municipal na Região Centro 2005-2009". *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, (28), pp. 81-97
- Antunes, I. C. (1987), "A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses". *Ministério do Plano e da Administração do Território*, Lisboa.
- Arellano, M., & Bond, S. (1991), "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations", *Review of Economic Studies*, 58(2), pp. 277-297.
- Arellano, M., & Bover, O. (1995), "Another look at the instrumental variable estimation of error-components models", *Journal of Econometrics*, 68(1), pp. 29-51.
- Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005). "Government weakness and local public debt development in Flemish municipalities", *International Tax and Public Finance*, 12(4), pp. 395-422.
- 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), pp. 513-542.
- Balaguer-Coll, M. T., & Ivanova-Toneva, M. (2019). "The importance of spatial effects in municipal debt", *Spanish Accounting Review*, 22(1), pp. 61-72.
- Baleiras, R., Dias, R., Almeida, & M., Cardoso, T. (2018), "Finanças locais: princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987", *CFP - Conselho das Finanças Públicas*, Lisboa, pp. 1-446.
- Bastida, F., & Benito, B. (2005), "Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: un Estudio Empírico". *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 34(126), pp. 613-635.
- Baltagi, B.H. (2005), "Econometric Analysis of Panel Data", *John Wiley & Sons Inc.*, 3rd Edition, New York.
- Bastida, F., Beyaert, A., & Benito, B. (2013), "Electoral Cycles and Local Government Debt Management", *Local Government Studies*, 39 (1), pp. 107-132.
- Benito, B., & Bastida, F. (2004), "The determinants of the municipal debt policy in Spain", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 16(4), pp. 1-492.

- Benito López, B., Brusca Alijarde, I., & Montesinos Julve, V. (2004), "Análisis del endeudamiento en las comunidades autónomas", *Revista de Contabilidad*, 7(13), pp. 85-112.
- Benito, B., & Bastida, F. (2008), "Política y gestión financiera municipal", *Revista de Contabilidad*, 11: pp. 55-78.
- Black, D. (1948), "On the rationale of group decision-making". *Journal of Political Economy*, Vol. 56, pp. 23-34.
- Blundell, R., & Bond, S. (1998), "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models". *Journal of Econometrics*, 87(1), pp. 115-143.
- Breusch, T. S., & Pagan, A.R. (1979), "A simple test for heteroskedasticity and random coefficient variation". *Econometrica*, 47: pp. 1287–1294.
- Brilhim, J. (2004), "A Governação nas Autarquias Locais", *Sociedade Portuguesa de Inovação*, pp. 1 – 94.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962), "The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy", *Ann Arbor: University of Michigan Press*.
- Buchanan, J. M. (1967), "Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice". *Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press*.
- Butler, E. (2012), "Public Choice - A Primer", *Institute of Economic Affairs Occasional Paper 147*, Institute of Economic Affairs Monographs, Forthcoming.
- Cabasés, F., Pascual, P., & Vallés, J (2005), "Efectividad de las restricciones institucionales al endeudamiento local", *In XII Encuentro de Economía Pública*, Palma de Mallorca.
- Cabasés, F., Pascual, P., & Vallés, J. (2007), "The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities", *Public Choice*, 131(3), pp. 293-313.
- Cabasés, F., Ezcurra, R., & P. Pascual. (2011), "Municipal Indebtedness in Spain Revisited: The Impact of Borrowing Limits and Urban Development". *In XVIII Encuentro de Economía Pública*, pp.9.
- Camões, P. (2005), "Análise da Evolução das Finanças Locais Portuguesas", *Escolar Editora*, Lisboa.
- Carvalho, J., Fernandes, M., & Camões, P. (2018), "Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017", *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, Lisboa.
- Carvalho, J., & Teixeira, A. (2007), "O Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais", *Escola de Direito da Universidade do Minho e Centro de Estudos Jurídicos do Minho.*, Braga, pp. 116-123.
- Chow, G. C. (1960), "Tests of equality between sets of coefficients in two linear regressions", *Econometrica*, 52, pp. 211-22.

- Dillard, J.F., Rigsby, J.T., & Goodman, C. (2004), "The Making and Remaking of Organization Context: Duality and the Institutionalization Process", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17 (4), pp. 506-542.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983), "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organization fields". *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147–160.
- Ehalaiye, D., Redmayne, N., & Laswad, F. (2017), "Financial determinants of local government debt in New Zealand", *Pacific Accounting Review*, 29 (4), pp.512-533.
- Escudero Fernández, P., & Prior Jiménez, D. (2002a), "Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: El caso de los ayuntamientos catalanes", Barcelona.
- Escudero Fernández, P., & Prior Jiménez, D. (2002b), "Análisis del Endeudamiento y Efectos de su Control en las Corporaciones Locales", *IX Encuentro de Economía Pública. 7 y 8 de febrero*, Vigo.
- Feld, L., & Kirchgässner, G. (2001), "Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities", *Public Choice*, 109(3), pp. 347-370.
- Feld, L., Kirchgässner, G., & Schaltegger, C. (2011), "Municipal debt in Switzerland: new empirical results", *Public Choice*, 149(1-2), pp. 49-64.
- Fernandes, C. (2010), "Determinantes do endividamento autárquico Evidência Empírica para os Municípios Portugueses utilizando modelo de dados de Painel", *Dissertação de Mestrado*, Universidade da Beira Interior.
- Fernández Llera, R., García Valiñas, M., Cantarero Prieto, D., & Pascual Sáez, M. (2004), "Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso español", *XI Encuentro de Economía Publica*, Barcelona.
- Ferreira, F. (2011), "Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal", *Dissertação de Mestrado*, Universidade do Minho.
- Fisher, R.C., & R.W. Wassmer (2014), "The Issuance of State and Local Debt during the United States Great Recession", *National Tax Journal*, 67(1), pp. 113- 150.
- Fundo Monetário Internacional (2011), "Memorando de Políticas Económicas e Financeiras".
- Galiński, P. (2015), "Determinants of Debt Limits in Local Governments: Case of Poland", *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 213, pp. 376–382.
- Guillamón, M. D., Benito, B., & Bastida, F. (2011), "Evaluación de la deuda pública local en España", *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 40(150), pp. 251-285.
- Guth, K. (2016), "Institutional theory", *The SAGE encyclopedia of corporate reputation*, pp. 360-361.

- Hájek, P., & Hájková, V. (2009), "Debt analysis of Czech municipalities", *Scientific papers of the University of Pardubice*.
- Hansen, L. (1982), "Large sample properties of generalized method of moments estimators", *Econometrica*, 50(3), pp. 1029–1054.
- Hausman, J. (1978), "Specification tests in econometrics", *Econometrica*, 46(6), pp. 1251–1271.
- Letelier S, L. (2011), "Theory and evidence of municipal borrowing in Chile", *Public Choice*, 146(3-4), pp. 395-411.
- Lobo, F., & Ramos, P. (2011), "O Enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal", *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, ISSN 1645586X, n.º 28, 3.º Quadrimestre, pp.57-69.
- Marques, L. (2000), "Modelos Dinâmicos com Dados em Pannel: Revisão da Literatura", *Centro de Estudos Macroeconómicos e Previsão*, Faculdade de Economia do Porto.
- Melo, A. (2013), "Os Fatores Determinantes do Endividamento dos Municípios Portugueses", *Dissertação de Mestrado*, Instituto Politécnico de Setúbal.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977), "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340–363.
- Mourão, P. R. (2003), "Que indicadores para a lei das finanças locais", *X Encontro anual da associação portuguesa para o desenvolvimento regional*, Universidade do Minho.
- Nabais, J. (2007), "A Autonomia Financeira das Autarquias Locais", *Almedina*, Coimbra.
- Mourão, P. (2009), "Quatro ensaios sobre a ilusão fiscal", *Tese de Doutoramento*, Universidade do Minho.
- Mueller, D. (1976), "Public choice: A survey", *Journal of Economic Literature*, 14(2), pp. 395-433.
- Oates, W. (1988), "On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey", *In T. and F. F. E. in H. of R. Mathews., G. Brennan, & e P. G. B. Grewal (Eds.)*, Department of Economics, University of Maryland, pp. 65–82.
- Park, H.M. (2015), "Linear Regression Models for Panel Data Using SAS, Stata, LIMDEP, and SPSS".
- Pérez-López, G., Plata, A. M., Zafra-Gómez, J.L., & LópezHernández, A. M. (2013), "Deuda viva municipal en un contexto de crisis económica: Análisis de los factores determinantes y de las formas de gestión", *Revista de Contabilidad*, 16(2), pp. 83-93.
- Pérez-López, G., Plata, A.M., Zafra-Gómez, J.L., & LópezHernández, A.M. (2014). "Operaciones fuera de presupuesto (off budget), factores políticos y deuda municipal", *Gestión y Política Pública*, 23(1), pp. 185-218.

- Pinto, C., & Santos, P. (2015), "As Implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento do grupo municipal: o caso do Município de Lisboa", ISCAL – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa.
- Pogue, T. F. (1970), "The effect of debt limits: some new evidence", *National Tax Journal*, 23(1), pp. 36-49.
- Puviani, A. (1903), "Teoria della illusione finanziaria", *Sandron*, Palermo.
- Ribeiro, A. (2011). "Cronologia de um Resgate - Análise Económica", *P&B*
- Ribeiro, N., Jorge, S., & Cervera, M. (2013), "Estudo do Endividamento da Administração Local Portuguesa: Evidência Empírica usando Modelos de Análise de Dados em Painel", *Notas Económicas*, 38, pp. 44–65.
- Ribeiro, N., & Jorge, S. (2014), "Determinantes do endividamento da administração local: estudo exploratório nos municípios do Norte de Portugal", *Innovar*, 24(51), pp. 61-78.
- Ribeiro, N., & Jorge, S. (2015), "Fatores explicativos do nível de endividamento dos municípios portugueses: uma análise de dados em painel", *In XXV Jornadas Hispano Lusos de Gestión Científica*, Ourense, Espanha.
- Salinas Jiménez, J., & Álvarez García, S. (2003), "Los mecanismos de control del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno. Análisis teórico y evidencia empírica del caso español", *XXIX Reunión de Estudios Regionales. 27 y 28 de noviembre*, Santander.
- Sargan, J. (1958), "The estimation of economic relationships using instrumental variables", *Econometrica*, 26(3), pp. 393–415.
- Scott, W. R. (2004), "Institutional theory: Contributing to a theoretical research program". *In K. G. Smith, & M. A. Hitt, (Eds.), Great minds in management: The process of theory development*, Oxford: Oxford University Press, pp. 460-484.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2014), "Determinants of Portuguese local government's indebtedness", *NIPE WP*, 16, pp. 10-20.
- Verbeek, M. (2004), "A Guide to Modern Econometrics", *Applied Econometrics*, 8, pp. 125-132.
- Vila, J. (2012), "El endeudamiento de los municipios: Una Cuestión de Comportamiento Político?", *Presupuesto y Gasto Público*, 66, pp. 199-216.
- Vilarinho, F. (2010), "A Nova Lei das Finanças Locais e os seus Impactes", pp. 1 – 57.
- XIX Governo Constitucional (2011), "Documento Verde da Administração Local", *Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares*, Lisboa.
- Wooldridge, J.M. (2002), "Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data", *The MIT Press*, Cambridge.

Zafra Gómez, J. L., Plata Díaz, A. M., & Pérez López, G. (2009), "Factores Determinantes de la deuda viva en los ayuntamientos: Una aplicación al caso español", *XV Congreso AECA*, 1, Valladolid.

Zafra Gómez, J., Plata Díaz, A., Pérez López, G., & López Hernández, A. (2011), "Influencia de los factores económico-financieros, políticos y de las formas de gestión sobre el nivel de la deuda viva en las entidades locales usando una metodología de datos de panel", *XVIII Encuentro de economía pública*.

Zbyszewski, J. (2006), "O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas", *Almedina*, Coimbra:

#### Legislação consultada:

Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro ("Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro ("Lei das Finanças Locais – 1ª Alteração)

Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto ("Lei das Finanças Locais – 2ª Alteração)

Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro ("Lei das Finanças Locais – 3ª Alteração)

Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro ("Lei das Finanças Locais – 4ª Alteração)

Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro ("Lei de Enquadramento Orçamental")

Proposta de Lei n.º 122/XII ("Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais")

#### Sites:

CFP (2019). Portal do Conselho das Finanças Públicas. Disponível em: <https://www.cfp.pt/>

CNE (2019). Portal da Comissão Nacional de Eleições. Disponível em: <http://www.cne.pt/>

DRE (2019). Diário da República Eletrónico. Disponível em: <https://dre.pt/>

INE (2019). Portal Instituto Nacional de Estatística. Disponível em:

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_main&xpid=INE&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt)

PORDATA (2019). Base de dados Pordata. Disponível em: <https://www.pordata.pt/>

DGAL (2019). Portal Autárquico. Disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

## ANEXOS

### Anexo 1: Municípios da Região Alentejo, por NUTS III

NUTS III	Municípios
Alto Alentejo	Alter do Chão
	Arronches
	Avis
	Campo Maior
	Castelo de Vide
	Crato
	Elvas
	Fronteira
	Gavião
	Marvão
	Monforte
	Nisa
	Ponte de Sor
	Portalegre
Sousel	
Alentejo Central	Alandroal
	Arraiolos
	Borba
	Estremoz
	Évora
	Montemor-o-Novo
	Mora
	Mourão
	Portel
	Redondo
	Reguengos de Monsaraz
	Vendas Novas
	Viana do Alentejo
	Vila Viçosa
Alentejo Litoral	Alcácer do Sal
	Grândola
	Odemira
	Santiago do Cacém
	Sines
Baixo Alentejo	Aljustrel
	Almodôvar
	Alvito
	Barrancos
	Beja
	Castro Verde
	Cuba
	Ferreira do Alentejo
	Mértola
	Moura
	Ourique
	Serpa
Vidigueira	
Lezíria do Tejo	Almeirim
	Alpiarça
	Azambuja
	Benavente
	Cartaxo
	Chamusca
	Coruche
	Golegã
	Rio Maior
	Salvaterra de Magos
Santarém	

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados do INE

## Anexo 2: Dados de População e Dívida Total dos Municípios da Região Alentejo (2017)

Municípios	População	Dívida total	Dívida Total por habitante
<b>Alto Alentejo</b>			
Alter do Chão	3229	1 787 381,88 €	553,54 €
Arronches	2910	1 080 094,51 €	371,17 €
Avis	4288	2 631 122,78 €	613,60 €
Campo Maior	8022	1 696 856,06 €	211,53 €
Castelo de Vide	3012	413 817,48 €	137,39 €
Crato	3251	3 935 507,06 €	1 210,55 €
Elvas	20998	3 791 173,13 €	180,55 €
Fronteira	3012	2 478 796,34 €	822,97 €
Gavião	3446	1 319 599,87 €	382,94 €
Marvão	3124	1 027 648,59 €	328,95 €
Monforte	3025	2 234 461,09 €	738,66 €
Nisa	6292	3 679 643,87 €	584,81 €
Ponte de Sor	15285	2 991 002,34 €	195,68 €
Portalegre	22627	25 805 116,19 €	1 140,46 €
Sousel	4536	3 115 792,66 €	686,90 €
<b>Alentejo Central</b>			
Alandroal	5164	17 748 089,31 €	3 436,89 €
Arraiolos	6999	4 181 882,53 €	597,50 €
Borba	6879	7 232 827,06 €	1 051,44 €
Estremoz	12975	8 089 043,68 €	623,43 €
Évora	52874	68 558 918,22 €	1 296,65 €
Montemor-o-Novo	15942	3 806 851,86 €	238,79 €
Mora	4283	2 579 957,29 €	602,37 €
Mourão	2484	7 778 050,97 €	3 131,26 €
Portel	5938	2 572 578,52 €	433,24 €
Redondo	6475	1 166 301,05 €	180,12 €
Reguengos de Monsaraz	10128	20 838 155,39 €	2 057,48 €
Vendas Novas	11381	3 720 701,52 €	326,92 €
Viana do Alentejo	5200	1 671 680,78 €	321,48 €
Vila Viçosa	7814	3 127 399,79 €	400,23 €
<b>Alentejo Litoral</b>			
Alcácer do Sal	11853	1 698 242,42 €	143,28 €
Grândola	14626	8 802 689,06 €	601,85 €
Odemira	24741	9 035 750,45 €	365,21 €
Santiago do Cacém	28892	10 376 484,16 €	359,15 €
Sines	13662	13 140 806,36 €	961,85 €
<b>Baixo Alentejo</b>			
Aljustrel	8396	7 729 562,10 €	920,62 €
Almodôvar	6813	4 825 404,55 €	708,26 €
Alvito	2459	979 195,66 €	398,21 €
Barrancos	1669	1 409 050,96 €	844,25 €
Beja	33804	11 215 792,15 €	331,79 €
Castro Verde	7010	4 111 170,68 €	586,47 €
Cuba	4657	2 628 551,59 €	564,43 €
Ferreira do Alentejo	7915	4 298 302,51 €	543,06 €
Mértola	6319	2 871 482,86 €	454,42 €
Moura	13928	7 864 581,25 €	564,66 €
Ourique	4735	6 622 011,38 €	1 398,52 €
Serpa	14620	9 730 753,75 €	665,58 €
Vidigueira	5543	4 199 901,36 €	757,69 €
<b>Lezíria do Alentejo</b>			
Almeirim	22782	5 763 853,94 €	253,00 €
Alpiarça	7155	8 556 958,28 €	1 195,94 €
Azambuja	22358	12 991 394,43 €	581,06 €
Benavente	30073	1 366 123,75 €	45,43 €
Cartaxo	23855	51 258 371,12 €	2 148,75 €
Chamusca	9385	2 325 552,40 €	247,79 €
Coruche	17980	3 387 287,58 €	188,39 €
Golegã	5447	3 854 228,66 €	707,59 €
Rio Maior	20437	10 149 884,32 €	496,64 €
Salvaterra de Magos	21420	4 343 526,08 €	202,78 €
Santarém	57823	56 779 471,60 €	981,95 €

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados do INE e da DGAL

### Anexo 3: Municípios da Região Alentejo acima do limite de dívida (2019)

Municípios	
Processo de recuperação financeira no âmbito do FAM	Alandroal
	Cartaxo
Adesão obrigatória à figura do saneamento financeiro	Évora
	Reguengos de Monsaraz

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do CFP

### Anexo 4: Legislação referente ao endividamento dos municípios

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro na sua redação atual, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, determina no seu art.º 52.º o conceito no que concerne o endividamento municipal, que é o de dívida total de operações orçamentais, regendo-se pelos seguintes normativos:

- n.º 1 do artigo 52.º - Definição do limite da dívida total que não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores;
- n.º 2 do art.º 52.º - A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

No artigo 54.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro - Definem-se as entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total. As entidades que relevam são:

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

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

A dívida total de operações orçamentais será o valor relevante para efeitos de verificação do cumprimento do limite de endividamento estabelecido no art.º 52.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, bem como para aferir dos municípios que se encontram em situação de saneamento financeiro (art.º 58.º) e em situação de rutura financeira (art.º 61.º).

Fonte: Portal Autárquico

## Anexo 5: Regime de Crédito dos Municípios

O regime de crédito dos municípios encontra-se regulamentado nos artigos 49.º a 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais). Os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito. Os empréstimos de curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, enquanto que os empréstimos de médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.

### Saneamento Financeiro

O novo quadro jurídico das regras referentes aos pressupostos para saneamento financeiro, bem como o conteúdo dos respetivos planos e regras de acompanhamento, aprovado na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais) consta dos artigos 57.º a 60.º. Os municípios devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, quando ultrapassem o limite da dívida total previsto no art. 52.º, na sua atual redação, podendo recorrer aos mecanismos de recuperação financeira, nomeadamente empréstimos para saneamento financeiro, sendo a adesão aos mesmos, facultativa ou obrigatória, consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano. Os pedidos dos municípios que pretendam contrair empréstimos para saneamento financeiro devem ser instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento para o período a que respeita o empréstimo, que pode ser no máximo de 14 anos e com um período máximo de carência de 1 ano, conforme o previsto no n.º 5 do artigo 58.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

### Rutura Financeira

Os municípios sempre que se encontrem em situação de rutura financeira são obrigados a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal, conforme previsto no artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais). O n.º 2 do art.º 61.º da Lei n.º 73/2013 estipula as condições em que se verifica a situação de rutura financeira municipal.

Fonte: Portal Autárquico

## Anexo 6: Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas ao Estado

### Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, aprovou o Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) com o objectivo de reduzir os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados pelas entidades públicas, nomeadamente pelos municípios. No âmbito deste programa os Municípios e as Regiões Autónomas puderam contratualizar empréstimos financeiros de médio e longo prazos, substituindo a dívida comercial contraída, através da afectação dos fundos ao pagamento de dívidas a fornecedores. Beneficiaram destes empréstimos 34 Municípios, correspondendo ao montante global de € 78 milhões.

### Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro (RCM), aprovou o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), o qual visou nomeadamente, garantir o pagamento a credores privados das dívidas vencidas dos municípios, na sequência do objectivo de redução de prazos de pagamentos a fornecedores do Programa Pagar a Tempo e Horas, aprovado pela RCM n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro.

Para o efeito foi estabelecido o limite de €1.250 milhões (€500 milhões a financiar pelo Estado e o restante por instituições de crédito), o qual se destinou aos Municípios e às Regiões Autónomas. A adesão dos municípios ao PREDE dependia da apresentação de candidatura junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, até 15 de Janeiro de 2009. Nessa fase foram aprovadas 69 candidaturas a empréstimos, num montante global de cerca de € 410 milhões.

Tendo em conta o facto de não ter sido esgotado o valor global de financiamento estabelecido para o PREDE, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de Março, estendeu o prazo de candidaturas de acesso à supra mencionada linha de financiamento até 30 de Junho de 2009, tendo sido aprovadas 26 candidaturas, num montante global de € 94 milhões.

Fonte: Portal Autárquico

Anexo 7: Prazo Médio de Pagamento por município da Região Alentejo (2019)

Municípios	Prazo Médio de Pagamento (Nº dias)
<b>Alto Alentejo</b>	
Alter do Chão	23
Arronches	1
Avis	19
Campo Maior	56
Castelo de Vide	11
Crato	7
Elvas	42
Fronteira	35
Gavião	16
Marvão	7
Monforte	57
Nisa	11
Ponte de Sor	40
Portalegre	39
Sousel	142
<b>Alentejo Central</b>	
Alandroal	31
Arraiolos	13
Borba	18
Estremoz	27
Évora	133
Montemor-o-Novo	33
Mora	15
Mourão	145
Portel	5
Redondo	27
Reguengos de Monsaraz	31
Vendas Novas	27
Viana do Alentejo	27
Vila Viçosa	24
<b>Alentejo Litoral</b>	
Alcácer do Sal	26
Grândola	21
Odemira	13
Santiago do Cacém	11
Sines	86
<b>Baixo Alentejo</b>	
Aljustrel	105
Almodôvar	24
Alvito	8
Barrancos	3
Beja	14
Castro Verde	56
Cuba	72
Ferreira do Alentejo	27
Mértola	16
Moura	47
Ourique	310
Serpa	84
Vidigueira	187
<b>Lezíria do Alentejo</b>	
Almeirim	2
Alpiarça	249
Azambuja	0
Benavente	20
Cartaxo	23
Chamusca	10
Coruche	35
Golegã	143
Rio Maior	32
Salvaterra de Magos	30
Santarém	50

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Portal Autárquico

## Anexo 8: Regime Contabilístico das Autarquias Locais

O Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, aprovou o actual sistema contabilístico das autarquias locais (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais - POCAL), que entrou em vigor em 1 de janeiro do ano 2002.

O POCAL visa 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 partir daquela data, ficaram revogados os seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de julho; Decreto-Lei n.º 226/93, de 22 de junho; Decreto-Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de dezembro.

Fonte: Portal Autárquico

## Anexo 9: Fundo de Apoio Municipal

O FAM foi instituído pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho. Lei que veio estabelecer o regime jurídico de recuperação financeira municipal e regulamentar o Fundo de Apoio Municipal (FAM).

O regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite da dívida total previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais - RFALEI).

O FAM tem por objeto a recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos previstos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), bem como a sua prevenção, traduzindo-se na adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência técnica.

Fonte: Portal Autárquico