



Instituto Politécnico de Tomar

Escola Superior de Gestão de Tomar

Marta Sofia Calixto Guedelha

O IMPACTO DE MÚLTIPLOS FATORES NO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL: UMA ABORDAGEM EM PAINEL

Dissertação de Mestrado

Orientada por:

Professor Doutor Gonçalo Nuno Rodrigues Brás, Instituto Politécnico de Tomar

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Tomar
para cumprimento dos requisitos necessários
à obtenção do grau de Mestre em Auditoria e Finanças

“Se o ser humano não pensar que quer sempre mais, fatalmente terá sempre menos. O Homem só fracassa quando desiste de tentar. Todos os dias me levanto para vencer”.

Aristóteles Onassis

À minha irmã, Carolina.

Resumo

No contexto da transparência do governo local, a presente dissertação de Mestrado pretende testar algumas determinantes da transparência nos municípios portugueses. Neste estudo, de carácter exploratório, foi utilizado um modelo com dados em painel de 308 municípios para avaliar a influência simultânea de algumas variáveis no índice de transparência municipal (ITM), durante o período de 2013 a 2016. Os resultados mostram uma relação inversa entre o índice de transparência municipal, a dívida municipal e a densidade populacional e uma relação direta entre o ITM e os municípios liderados por partidos de esquerda. Por outras palavras, os resultados mostram que os municípios portugueses com menor endividamento, menor densidade populacional e aqueles que são liderados por partidos de esquerda têm maior propensão a aumentar o ITM. Além disso, o rácio de eficiência dos municípios não revela significância estatística na explicação de qualquer impacto no ITM. De uma forma geral, esta contribuição demonstra aos responsáveis políticos que alguns fatores inerentes aos municípios têm influência sobre o seu nível de transparência, podendo ser um ponto de partida para a implementação de algumas medidas políticas em prol da transparência.

Palavras-chave: Transparência, Transparência Local, Municípios Portugueses, Modelo de Efeitos Fixos.

Abstract

Within the framework of the local government transparency, the present MSc. dissertation aims to test some key factors in Portuguese municipalities. In this exploratory study, a panel data model of 308 municipalities was estimated to evaluate the simultaneous influence of some variables in the municipal transparency index (MTI) from 2013 to 2016. The results show an inverse relationship between MTI, municipal debt and population density, and a direct relationship between MTI and the municipalities led by left wing parties. In other words, the results show that Portuguese municipalities with lower debt, lower population density and led by left wing parties, have a greater propensity to increase their MTI. Furthermore, the efficiency ratio for municipalities didn't show statistical significance to explain any kind on impact of MTI. Overall, this contribution shows to policy makers that some factors inherent to municipalities influence their levels of transparency, which may be a starting point to implement some political measures for transparency.

Keywords: Transparency, Local Transparency, Portuguese Municipalities, Fixed-effects Model.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Doutor Gonçalo Nuno Rodrigues Brás, pela sua competência e dedicação. Por todas as sugestões, conselhos e pela disponibilidade que sempre me demonstrou ao longo destes últimos meses.

Ao João, por toda a motivação, paciência, preocupação e compreensão durante a minha ausência.

Aos meus pais e aos meus avs.

Índice

Índice de Tabelas	xi
Siglas	xiii
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REVISÃO DE LITERATURA	5
2.1. Transparência – enquadramento e conceito.....	5
2.2. As determinantes da transparência	9
3. METODOLOGIA.....	13
3.1. Variáveis e desenho de investigação	13
3.2. Procedimentos.....	14
3.3. Análise de dados	15
3.4. Modelo Econométrico.....	19
4. RESULTADOS	23
5. DISCUSSÃO	25
6. CONCLUSÕES	29
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 3.1. Estatísticas descritivas, utilizando as observações 1:1 – 308:4 (os valores omissos foram ignorados)	16
Tabela 3.2. Matriz de correlação	18
Tabela 3.3. Diagnóstico de colinearidade.....	19
Tabela 3.4. Seleção do estimador apropriado.....	20
Tabela 4.1. Resultados da estimação	23

SIGLAS

DívM – Dívida Municipal

DM – Despesa Municipal

DP – Densidade Populacional

GLS – *Generalized Least Squares*

INE – Instituto Nacional de Estatística

ITM – Índice de Transparência Municipal

IV – *Instrumental Variables*

LSDV – *Least Squares Dummy Variables*

OLS – *Ordinary Least Squares*

PP – Partido Político

RM – Receita Municipal

SQRT – *Square root*

VIF – *Variance Inflation Factor*

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, a corrupção entre os países é uma das grandes ameaças à democracia (Sjöberg, 2010). De acordo com alguns estudos, este problema está associado à falta de transparência, levantando preocupações de que o poder possa estar a ser usado de tal forma que desperdice os escassos recursos públicos de que a sociedade dispõe, para o enriquecimento ou para o bem-estar de alguns cidadãos. A democracia deve, portanto, ser mais aberta e mais transparente para que os cidadãos tenham acesso à informação pública e sejam capazes de examinar minuciosamente os responsáveis públicos eleitos (Sjöberg, 2010).

Segundo Transparência e Integridade (2013, p. 4), “... uma sociedade só é verdadeiramente livre e democrática quando as instituições em que assentam tornam públicos todos os atos do governo; quando providenciam informação relevante de forma completa, fidedigna, atempada, facilmente compreensível e de fácil acesso; e quando têm capacidade de desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse coletivo”.

Devido à sua particular proximidade com os cidadãos, tais práticas de transparência adquirem maior importância no que diz respeito ao poder local.

Nas últimas décadas, a crescente importância dada à transparência da informação originou vários estudos com o objetivo de identificar as principais determinantes subjacentes a um maior nível de divulgação de informações financeiras e económicas por parte das instituições públicas (Bolívar, Muñoz, e Hernández, 2013). No entanto, e apesar da existência de alguns estudos nesta área, ainda existe uma certa heterogeneidade nos resultados obtidos e não existem evidências conclusivas quanto à influência das determinantes acima mencionadas (Bolívar et al., 2013).

Com o objetivo de colmatar algumas lacunas, nomeadamente no que se refere ao horizonte temporal, surgiu a ideia de analisar e compreender outras possíveis determinantes da transparência local em Portugal, abrangendo um período mais alargado (entre 2013 e 2016). Os estudos publicados sobre as determinantes da transparência ao nível dos municípios, em Portugal, são relativamente escassos. Destacam-se os estudos de Tavares e da Cruz (2014), cujo principal objetivo foi discernir se a transparência, durante o ano de 2013, foi principalmente impulsionada pelas determinantes do lado da oferta ou se, por outro

lado, depende das determinantes do lado da procura; de Batalha (2014) que, recorrendo ao ITM de 2013, testou o papel de vários fatores para um universo de 301 municípios portugueses; e de Freitas (2016) que, recorrendo ao ITM dos anos 2013 e 2014, procurou estudar as determinantes da transparência nos 308 municípios portugueses.

Em relação às determinantes da transparência em Portugal, foi devido à mencionada ausência de estudos que se chegou ao ponto de partida para este trabalho¹.

Nesta dissertação, tentar-se-á responder à principal questão de pesquisa: “quais as determinantes que influenciam o ITM?”.

O foco deste estudo, exploratório e descritivo, é atuar como um ponto de partida para futuras pesquisas sobre este domínio. De facto, Rubin e Babbie (2010, p. 166) observam que “estudos exploratórios e descritivos, por exemplo, não testam hipóteses”, e esta investigação procura definir objetivos em vez de estabelecer e confirmar hipóteses específicas. Esta questão levou à realização de alguns objetivos específicos, nomeadamente perceber se: (i) as despesas municipais têm influência no ITM; (ii) as receitas municipais influenciam o ITM; (iii) a densidade populacional dos municípios tem influência no ITM; (iv) a dívida municipal tem influência no ITM e (v) o partido político tem influência no ITM.

Não obstante a natureza exploratória deste estudo, de acordo com alguma revisão de literatura, espera-se que os municípios portugueses com maiores receitas, maior densidade populacional e com menor dívida e despesas revelem maior propensão para um ITM mais elevado. No que respeita à política portuguesa, e particularmente devido às idiossincrasias da política desenvolvida a nível local e a alguma diversidade cultural dentro do território português, não há qualquer tipo de expectativa inicial sobre a influência do partido político local (de esquerda ou de direita) sobre o ITM.

A dissertação inicia-se com a introdução ao tema em estudo, seguindo-se a revisão de literatura, metodologia, resultados, discussão dos resultados e conclusões. A revisão de literatura descreve o estado da arte do conceito de transparência sob o ponto de vista local, com o foco em estudos que analisaram alguns fatores e os seus impactos na transparência local. O capítulo da metodologia apresenta o método de investigação, as variáveis observadas, a análise de dados e os procedimentos de investigação. O capítulo seguinte apresenta os resultados sem fazer qualquer interpretação subjetiva. Na discussão

¹ O resumo alargado de parte substantiva deste trabalho, intitulado “Determinants of municipal transparency index: a panel data approach”, foi aceite para submissão, com vista à publicação num capítulo do livro “Financial Determinants in Local Re-Election Rates”.

são analisados os resultados à luz da revisão de literatura e exposta a hipotética justificação sob o ponto de vista teórico. A dissertação finaliza com soluções práticas e recomendações, propondo futuras linhas de investigação e enfatizando os principais resultados no capítulo da conclusão.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Transparência – enquadramento e conceito

A transparência do setor público decorre de políticas, instituições e práticas que fornecem informações de forma a que melhorem a compreensão das políticas públicas, aumentem a eficácia política e reduzam a incerteza política (Guillamón, Bastida, e Benito, 2011).

Embora a transparência tenha sido declarada como a chave para uma melhor governação, muitos atores políticos ainda têm muitas razões para resistir à transparência (Berliner, 2014). De uma forma geral, a internet, bem como os *sites* oficiais, transformaram a relação entre os cidadãos e os seus governos, facilitando, por isso, o acesso a uma enorme quantidade de dados (da Cruz, Tavares, Marques, Jorge, e de Sousa, 2016).

A página oficial de um município é, provavelmente, a forma mais duradoura de tecnologia habilitada para fornecer informações de governo local, garantindo objetivos de transparência no longo prazo (Jaeger e Bertot, 2010). Resulta, portanto, que a transparência através de sistemas de informação deve melhorar os governos, reduzindo a corrupção e aumentando a responsabilidade perante os cidadãos (Meijer, 2009).

A crise financeira global teve um impacto sobre o governo local, forçando-o a ser mais transparente na gestão dos recursos públicos (Tejedo-Romero e de Araujo, 2018). Apesar da importância da transparência, do acesso e divulgação da informação, a pesquisa empírica, atualmente, ainda não fornece respostas decisivas sobre as razões que estão por detrás das flutuações ao nível da transparência (Tavares e da Cruz, 2017). As estatísticas descritivas confirmam e reforçam a ideia de que as práticas de transparência ainda estão subdesenvolvidas no contexto do governo local português (da Cruz et al., 2016).

Como tal, e em resposta à crescente preocupação com a qualidade do governo local, decidiu-se agir sobre a questão da transparência municipal. Foi, nesse contexto, que um representante oficial da *Transparency International* decidiu desenvolver um projeto para avaliar o nível de transparência dos governos locais, através da análise das informações disponíveis nos *sites* oficiais dos municípios: o Índice de Transparência Municipal, aplicado

aos 308 municípios portugueses pela primeira vez em 2013 (da Cruz et al., 2016). O desenvolvimento deste projeto alertou todos os municípios e seus funcionários quanto à inclusão da transparência como um valor central e uma prioridade no relacionamento com o público (Cooper, 2004).

A disponibilidade de informações apenas em *sites* municipais não melhora a qualidade da democracia, mas pode capacitar os cidadãos para uma participação mais ativa no governo local (da Cruz e Marques, 2014), bem como um maior envolvimento em questões que os afetam direta ou indiretamente. A avaliação da transparência do governo local ganha especial relevância uma vez que, como é o principal fornecedor de serviços primários à população local, a má conduta ou a má administração tem um grande impacto no bem-estar das populações (da Cruz e Marques, 2014). Além disso, e conforme observado por Tejedo-Romero e de Araujo (2018, p. 528), “os problemas relacionados com a transparência são mais frequentes ao nível local, visto que os políticos locais costumam ser mais discretos na tomada de decisões”. Dado que os principais intervenientes do sistema de governação local devem tornar a transparência como o elemento central da sua governação, a informação disponibilizada deverá ser oportuna e útil (Transparency International, 2015). O acesso à informação é agora aceite como um direito fundamental protegido pelas Constituições Nacionais em muitos países democráticos (Cooper, 2004).

A teoria da agência representa um dos fundamentos teóricos mais usualmente utilizado para compreender a divulgação *online* dos governos locais (Guillamón, Ríos, Gesuele, e Metallo, 2016). Jensen e Meckling (1976) definem uma relação de agência como um contrato, segundo o qual uma ou mais pessoas (o principal) contratam outra pessoa (o agente), para realizar um serviço ou trabalho em seu nome. Nesta relação de agência, o principal delega alguma autoridade de decisão no agente. A relação entre políticos e cidadãos pode ser descrita como uma relação de agência, onde o político é o agente e o cidadão o principal. Essa relação é caracterizada por um conflito, porque cada parte (político e cidadão) pretende maximizar o seu próprio interesse. Aqui, a transparência é o instrumento nas mãos do principal, que a utiliza para garantir que o agente, atuando em nome do principal por meio da delegação de poderes, não promove os seus próprios interesses (Sičáková-Beblavá, Kollárik, e Sloboda, 2016).

Visto que a transparência é essencial para a boa governação, para a promoção da *accountability*, honestidade e ética governamental, contribui para um maior rigor na

informação pública, assimetria de informação existente entre os cidadãos e o governo, bem como para uma maior participação cívica (Transparência e Integridade, 2013). Como tal, a disseminação de informação de carácter orçamental, financeira, económica e de gestão (transparência financeira numa perspetiva de obtenção e uso de recursos públicos) por parte das entidades públicas é essencial para que os cidadãos possam avaliar a alocação dos recursos públicos que eles próprios disponibilizam via receita fiscal (Jorge, Sá, e Lourenço, 2012). Como destacado por Bovens (2007), o conceito de *accountability*, apesar das muitas interpretações possíveis, pressupõe um relacionamento entre os agentes, em quem foram delegadas responsabilidades de explicar e justificar a sua conduta, e os cidadãos por eles representados, de forma a que possam avaliar essa conduta e, em última análise, premiar ou penalizar esses agentes. Este conceito, que começou como um instrumento para melhorar a eficácia e a eficiência da governação pública, tornou-se uma meta a atingir (Bovens, 2007). Utilizado, cada vez mais, no discurso político, transmite uma imagem de transparência e confiabilidade. Segundo Piotrowski e Van Ryzin (2007), o acesso à informação é considerada uma componente central da transparência governamental e a transparência governamental, por sua vez, é considerada uma ferramenta para garantir a prestação de contas. A prestação pública de contas é extremamente importante do ponto de vista democrático e, dado o estreito relacionamento entre transparência e *accountability*, o acesso à informação governamental pelos cidadãos deve ser, sempre, uma preocupação constante por parte dos agentes públicos (Jorge et al., 2012).

O conceito de transparência, frequentemente utilizado como sinónimo de responsabilidade e frequentemente associado à *accountability*, pode ser definido como “algo que está a acontecer por detrás de cortinas e, uma vez que estas cortinas são removidas, tudo está ao ar livre e pode ser examinado” (Meijer, 2009, p. 258). Strathern (2000) salienta que se os procedimentos e métodos estão abertos ao escrutínio público, então a instituição está aberta a críticas e, em última instância, a melhorias.

Birkinshaw (2006) refere que a transparência é a conduta das questões públicas a céu aberto ou sujeitas à indagação pública, e menciona, ainda, que a transparência inclui esclarecimentos fundamentados, bem como a apresentação de motivos adequados quando o poder que afeta o bem público ou os cidadãos é exercido de forma negativa ou positiva.

Outros autores, como Kaufmann e Kraay (2002), definem transparência como o fluxo crescente de informações económicas, sociais e políticas, oportunas e confiáveis,

acessíveis a todos os *stakeholders*, sendo que Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santias, e Santiago-Boubeta (2013) consideram que a transparência vai além do mero acesso à informação, exigindo que a informação seja compreensível para todas as partes interessadas.

Heald (2006) argumenta que a transparência pode ser vista de diferentes perspectivas: para cima, para baixo, para fora e para dentro. Segundo o autor referido, a transparência para cima refere-se a relacionamentos hierárquicos, bem como à relação principal-agente, onde o principal (superior hierárquico) observa o desempenho do agente (subordinado). Ainda de acordo com a mesma fonte, a transparência para baixo ocorre quando os eleitores podem observar a conduta dos seus governantes, sendo que quando estas duas perspectivas convergem, “há transparência vertical simétrica” (Heald, 2006, p. 27). Caso contrário, a transparência vertical é completamente ausente ou assimétrica. Esteller-Moré e Otero (2012, p. 1154) afirmam que “uma situação de informação assimétrica pode surgir quando os políticos conhecem os custos totais da prestação de um serviço público ou bem, ou de um investimento num projeto em particular, enquanto que os cidadãos desconhecem – ou desconhecem parcialmente – esses custos”. A transparência para fora ocorre quando o subordinado (agente) pode observar o que está a acontecer fora da organização, já a transparência para dentro ocorre quando os que estão fora da organização podem observar internamente o desempenho da organização (Heald, 2006).

Fung (2013), por outro lado, argumenta que a transparência se baseia em quatro princípios: (i) as informações sobre as ações das organizações públicas, que afetam os interesses dos cidadãos, devem ser completas e devem estar prontamente disponíveis ao público; (ii) a quantidade de informações disponíveis devem ser suficientes, na medida em que as organizações ameçam os interesses dos cidadãos; (iii) a informação deve ser organizada e fornecida de maneira que se torne acessível a todos aqueles que usam as informações; e (iv) as estruturas sociais, políticas e económicas da sociedade devem ser organizadas de forma a permitir que os cidadãos atuem com base nas divulgações públicas. No entanto, neste estudo, a definição de transparência está implicitamente incluída na definição usada para o ITM. Neste contexto, a transparência é definida como “o ato de providenciar informação relevante, fidedigna, atempada, inteligível e de fácil acesso sobre formato, desempenho e gestão do bem público” (Transparência e Integridade, 2017, p. 7).

2.2. As determinantes da transparência

Embora tenha crescido nos últimos tempos, e apesar da clara relevância social e económica, a literatura sobre as determinantes da transparência do governo local ainda é escassa.

Assumindo que as relações entre o governo e os cidadãos podem ser de diferentes graus de intensidade, os resultados empíricos e as relações entre as variáveis analisadas podem variar entre os estudos (Edmiston, 2003). De acordo com García e García-García (2010), o alto grau de heterogeneidade na informação divulgada é inevitavelmente fomentada pela falta de diretrizes básicas sobre como a divulgação *online* de informações financeiras deve ser colocada em prática. Berry et al. (2004) afirmam que as práticas de divulgação *online* são frequentemente implementadas em resposta a pressões externas.

Tendo em conta que os governos locais são liderados por pessoas (políticos), a sua personalidade e ideologia podem influenciar a forma como o município é gerido (Guillamón et al., 2016). No que concerne à ideologia política, Gallego-Álvarez, Rodríguez-Domínguez, e García-Sánchez (2010) mostram que questões como a ideologia podem ter impacto no desenvolvimento do governo eletrónico, bem como no seu dinamismo. A esse respeito, também García e García-García (2010) e Piotrowski e Van Ryzin (2007) mostram que a ideologia é uma determinante da transparência. Piotrowski e Van Ryzin (2007), ao contrário de outras investigações, tentaram medir a transparência pelo número de pedidos de informações feitos pelos cidadãos aos municípios.

Contrariamente a outros estudos, Esteller-Moré e Otero (2012) concluíram, através de uma amostra com 691 municípios catalães, que a ideologia política parece não afetar a transparência. Em particular, Guillamón et al. (2011), del Sol (2013), Ferejohn (1999) e García-Sánchez, Frías-Aceituno, e Rodríguez-Domínguez (2013) argumentam que os partidos de esquerda são mais transparentes do que os partidos de direita, indicando, assim, que os partidos de esquerda estão mais preocupados com a facilidade de acesso a informações financeiras e, por conseguinte, implementam maiores níveis de transparência. No entanto, e porque há uma grande variabilidade na ideologia política entre os municípios, de Araujo e Tejedo-Romero (2016) concluem que, em Espanha, os partidos de direita a nível municipal contribuem para um maior nível de transparência. Tolbert, Mossberger, e McNeal (2008), por exemplo, defendem que os governos de direita, que tendem a reduzir os gastos públicos, têm maior probabilidade de adotar iniciativas de governo eletrónico e, portanto,

divulgam mais informações *online*, pois isso implica maior eficiência e redução de custos. Já autores como Guillamón et al. (2016), concluem que tanto os governos de esquerda como os governos de direita divulgam uma quantidade similar de informações. Em jeito de conclusão no domínio partidário, Tejedo-Romero e de Araujo (2018) afirmam claramente que, pelo menos em períodos de crise, o nível de transparência local está diretamente relacionado com fatores políticos.

Em relação às variáveis sociodemográficas, del Sol (2013) refere que a população é estatisticamente significativa, sendo que municípios maiores tendem a ter maiores níveis de transparência em relação a municípios mais pequenos. Em consonância com este autor, também Ryan, Stanley, e Nelson (2002), Giroux e McLelland (2003) e Moon (2002) mostraram que os grandes municípios têm maior probabilidade de disseminar informações financeiras e de facilitar o acesso a essas informações ao público. Moon (2002) refere, ainda, que municípios maiores são mais pró-ativos e estratégicos no desenvolvimento do governo eletrónico e conclui que a falta de capacidade pessoal, técnica e financeira, é vista como uma das principais barreiras ao desenvolvimento deste conceito em muitos municípios. O desenvolvimento de tal conceito pode constituir uma oportunidade para melhorar a capacidade informativa dos *sites*, contribuindo para a transparência da gestão pública. Num estudo posterior, García e García-García (2010) defende que os grandes municípios têm um maior número de pessoal capacitado para desenvolver um *site* mais apropriado aos cidadãos e manter as informações atualizadas, ao invés dos pequenos municípios que, muitas vezes, têm de subcontratar esses serviços e estão mais relutantes em fazer esse tipo de investimento. Além disso, o desenvolvimento de um *site* pode ser considerado um custo fixo e, portanto, esses custos diluem-se nos municípios maiores, uma vez que beneficiam de economias de escala (Guillamón et al., 2016).

Apesar de alguns autores encontrarem uma relação positiva e significativa entre os níveis de divulgação e o tamanho do município, outros (Alt, Lassen, e Rose, 2006; Robbins e Austin, 1986) não encontram uma relação estatisticamente significativa entre eles. Por outro lado, Esteller-Moré e Otero (2012) referem que municípios de menor dimensão tendem a disponibilizar mais informação orçamental e, por isso, a alcançar níveis de transparência orçamental mais elevados. Por exemplo, considerando o universo nacional, da Cruz et al. (2016, p. 18) também concluem que, “contrariamente ao que seria de esperar, as maiores cidades estão longe de serem as mais transparentes”. Quanto a esta determinante da

transparência municipal, os últimos trabalhos referidos e respetivas conclusões são muito diferentes dos estudos primeiramente elencados.

No que respeita à relação entre a transparência local e variáveis financeiras, fiscais ou orçamentais, existem diversos estudos passíveis de serem revisitados. García e García-García (2010), del Sol (2013) e Guillamón et al. (2011) concluem que as variáveis fiscais, como a dívida do governo local, não são relevantes na determinação do índice geral de transparência. Por outro lado, autores como Guillamón et al. (2016) e Polo-Otero (2011) constataam que existe uma relação negativa entre os níveis de endividamento e a transparência. Segundo estes autores, municípios com níveis de endividamento elevado são menos transparentes, uma vez que tentam esconder a sua gestão ineficiente.

De acordo com uma amostra de 19 países da OCDE, Alt e Lassen (2006) concluem que existe uma correlação negativa entre o índice de transparência fiscal e os níveis de endividamento. Ou seja, maior nível de transparência fiscal está associado a menores níveis de endividamento. Tais constatações sugerem que aumentar o nível de transparência fiscal é um elemento chave para melhorar o desempenho fiscal. Alt et al. (2006, p. 2) mencionam que “aumentar a transparência fiscal é uma maneira de fornecer aos eleitores, mercados financeiros e, às vezes, aos próprios políticos, mais informações sobre as intenções que estão por detrás da política fiscal. Isto facilita a tarefa de prever a política fiscal futura e de atribuir resultados fiscais a políticas, e políticas fiscais a políticos específicos”.

Um assunto constantemente abordado em debates políticos é a situação orçamental e, conseqüentemente, o equilíbrio ou desequilíbrio das contas públicas. Alt e Lassen (2006) consideram que a transparência pode, eventualmente, levar a que algumas manobras orçamentais sejam detetadas. Estes autores, bem como Milesi-Ferretti (2004), constataam que, de facto, a transparência fiscal está fortemente associada à redução do défice e que “mais transparência reforça a importância da disciplina orçamental e do controlo dos gastos” (Alt e Lassen, 2006, p. 1404).

Vicente, Benito, e Bastida (2013) analisaram os maiores municípios espanhóis entre 1999 e 2009 e concluíram, através da *Transparency International* (Espanha), que os gastos locais aumentaram durante os anos eleitorais em municípios pouco transparentes.

Como apontam Guillamón et al. (2011), a falta de transparência está relacionada com a teoria da ilusão fiscal. Esta teoria refere-se a situações em que existem assimetrias de

informação, acerca dos agregados orçamentais, entre os eleitores contribuintes e o Estado. No entanto, de acordo com os resultados deste estudo, as variáveis que explicam a transparência financeira dos municípios são os impostos cobrados *per capita* e as transferências recebidas *per capita*. Os municípios que cobram mais impostos e recebem mais transferências divulgam mais informações e, conseqüentemente, são mais transparentes. Portanto, neste estudo em particular, não existe ilusão fiscal nos 100 maiores municípios espanhóis em 2008.

Em 33 municípios galegos (Espanha), Caamaño-Alegre et al. (2013) concluem que um melhor desempenho do saldo orçamental leva a um nível mais elevado de transparência orçamental. Já Esteller-Moré e Otero (2012), por sua vez, concluem que a condição orçamental (transferências correntes/receita total) não afeta a transparência local.

3. METODOLOGIA

3.1. Variáveis e desenho de investigação

Para realizar os referidos objetivos, foram recolhidos dados secundários de diferentes fontes secundárias portuguesas, nomeadamente: Transparência Internacional em Portugal, Instituto Nacional de Estatística (INE) e Comissão Nacional de Eleições. Com base num modelo de dados em painel, a análise empírica compreende a totalidade dos municípios portugueses (308 municípios) e o seu horizonte temporal vai de 2013 a 2016.

Quanto às variáveis, considerou-se o ITM como variável dependente e como variáveis explicativas (ou independentes), consideraram-se: (i) despesas municipais, (ii) dívidas municipais, (iii) receitas municipais, (iv) densidade populacional e (v) partidos políticos (variável *dummy*, 1 partido de esquerda; 0 partido de direita).

Em relação à variável dependente (ITM), deve-se realçar que é um índice composto por 76 indicadores, agrupados em sete dimensões (Transparência e Integridade, 2017):

1. Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município (18 indicadores);
2. Planos e Relatórios (13 indicadores);
3. Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos (5 indicadores);
4. Relação com a Sociedade (8 indicadores);
5. Contratação Pública (10 indicadores);
6. Transparência Económico-Financeira (12 indicadores);
7. Transparência na área do Urbanismo (10 indicadores).

O *score* global do ITM varia entre 0 (municípios com reduzido nível de transparência) e 100 (municípios com elevado nível de transparência). Estes dados foram retirados da Transparência Internacional em Portugal.

Relativamente às variáveis explicativas, as despesas municipais, a dívida e as receitas são variáveis pecuniárias, expressas em valores nominais (milhares de euros). A densidade populacional é uma razão entre o número de habitantes de um determinado

município e a superfície desse município (habitualmente expressa em número de habitantes por quilómetro quadrado). Estes dados foram recolhidos no INE - Instituto Nacional de Estatística.

Em relação à variável partidária, foram considerados de esquerda (variável *dummy* com valor 1) todos os municípios liderados pelo Partido Socialista, Partido Comunista, Partido do Bloco de Esquerda, Partido Ecologista “Os Verdes” ou mesmo coligações entre as referidas forças partidárias nalguns municípios. Por outro lado, em relação à variável *dummy* com valor 0, foram considerados de direita os municípios liderados pelo Partido Social Democrata, CDS – Partido Popular, Partido Popular Monárquico, Partido da Terra ou mesmo coligações entre as referidas forças partidárias nalguns municípios. Municípios liderados por grupos independentes foram considerados como valores omissos. Esta variável *dummy* não é invariável no tempo porque foram considerados os resultados das eleições autárquicas de 2009, que ocorreram em 11 de outubro, cujos resultados refletem os valores das variáveis *dummy* em 2013, e os resultados das eleições autárquicas de 2013, que tiveram lugar a 29 de setembro, cujos valores das variáveis *dummy* afetam 2014, 2015 e 2016. Estes dados foram baseados em informações fornecidas pela Comissão Nacional de Eleições.

3.2. Procedimentos

Como a não-estacionaridade praticamente não recebe atenção na análise de regressão com dados em painel (Phillips e Moon, 2000), as primeiras diferenças nas variáveis não foram incluídas. Nesta linha, segundo Hsiao (2014), os dados em painel têm a vantagem de aumentar os graus de liberdade e diminuir o problema da multicolinearidade. No entanto, seguindo os procedimentos de Hair, Black, Babin, e Anderson (2013), foi identificada e tratada a presença de multicolinearidade pela medida mais simples e óbvia, através da matriz de correlação para as variáveis independentes e fator de inflação da variância (VIF²). Apesar destas vantagens, adicionalmente, foram aplicados logaritmos naturais às variáveis no modelo de dados em painel, a fim de eliminar a heteroscedasticidade. Este procedimento está de acordo com algumas abordagens teóricas (Gujarati e Porter, 2009)

² VIF – *Variance Inflation Factor*

que preveem que um modelo log-log pode reduzir a heteroscedasticidade face a um modelo linear.

Para decidir qual o método de estimação a utilizar – mínimos quadrados ordinários (OLS³), mínimos quadrados generalizados (GLS⁴), variáveis *dummy* de mínimos quadrados (LSDV⁵) -, foram realizados três testes estatísticos. O teste F, testando o modelo *pooled versus* o modelo de efeitos fixos, o teste LM Breusch-Pagan, testando o modelo *pooled versus* o modelo de efeitos aleatórios e o teste de Hausman, testando o modelo de efeitos aleatórios *versus* o modelo de efeitos fixos.

A hipótese de endogeneidade das variáveis explicativas foi então testada para o uso potencial de variáveis instrumentais (IV⁶). O teste de Durbin-Wu-Hausman foi usado para garantir a consistência e eficiência dos estimadores:

$$H = [\hat{b}_{IV} - \hat{b}_{OLS}][\hat{b}_{IV} - \hat{b}_{OLS}]^{-1}[\hat{b}_{IV} - \hat{b}_{OLS}] \sim \chi_k^2 \quad (1)$$

Além disso, assumiu-se a adoção de diferentes estimadores de variância (convencional, robusto e método *Bootstrap*) para verificar a robustez dos resultados. Adicionalmente, foi também considerado o estimador de efeitos fixos de *jackknife*, dado ser apropriado no caso de muitas aplicações empíricas na literatura onde as observações são tipicamente muito maiores que o tempo (Chudik, Pesaran, e Yang, 2018), exatamente como os dados longitudinais deste estudo (308 municípios e quatro anos). No entanto, é desejável assumir uma estimação robusta de erros padrão como a melhor opção porque, embora possa colocar em causa a propriedade homoscedástica hipotética e/ou autocorrelação dos termos de erro, pode acomodar essas falhas (Newey e West, 1987).

3.3. Análise de dados

A Tabela 3.1 apresenta a estatística descritiva das variáveis dependentes e explicativas. Para descrever as características básicas dos dados, algumas medidas usualmente utilizadas foram exploradas: média, mediana, mínimo, máximo, desvio padrão,

³ Ordinary Least Squares

⁴ Generalized Least Squares

⁵ Least Squares Dummy Variables

⁶ Instrumental Variables

coeficiente de variação (CV), assimetria, curtose, percentil 5%, percentil 95%, intervalo interquartil e valores omissos.

Tabela 3.1. Estatísticas descritivas, utilizando as observações 1:1 – 308:4 (os valores omissos foram ignorados)

Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
Ln ITM	3,61769	3,62788	-0,193238	4,60517
Ln DM ⁷	9,54225	9,41116	7,38833	13,3658
Ln DívM ⁸	9,06426	8,98670	1,38629	13,4975
Ln RM ⁹	9,60762	9,45462	7,51371	13,4054
Ln DP ¹⁰	4,35397	4,23120	1,43508	8,92164
PP ¹¹	0,606061	1,00000	0,000000	1,00000
Variável	Desvio padrão	CV	Assimetria	Curtose
Ln ITM	0,457149	0,126365	-1,17986	6,15829
Ln DM ⁷	0,834040	0,0874050	0,787087	0,866010
Ln DívM ⁸	1,23019	0,135719	-0,294456	2,29246
Ln RM ⁹	0,819104	0,0852556	0,894443	1,10069
Ln DP ¹⁰	1,47441	0,338635	0,616326	0,108447
PP ¹¹	0,488827	0,806565	-0,434122	-1,81154
Variável	Percentil 5%	Percentil 95%	Intervalo interquartil	Valores omissos
Ln ITM	2,87690	4,34225	0,480127	0
Ln DM ⁷	8,41739	11,1462	1,05576	0
Ln DívM ⁸	7,20033	11,0720	1,57479	2
Ln RM ⁹	8,55488	11,2426	1,03591	0
Ln DP ¹⁰	2,28898	7,24568	1,90301	0
PP ¹¹	0,000000	1,00000	1,00000	44

Fonte: Elaboração própria.

⁷ DM – Despesas Municipais

⁸ DívM – Dívida Municipal

⁹ RM – Receitas Municipais

¹⁰ DP – Densidade Populacional

¹¹ PP – Partido Político

Ao analisar a Tabela 3.1 em relação às medidas de tendência central e variação ou dispersão, deve-se verificar a natureza das diferentes variáveis: (i) variável dependente – ITM (índice), (ii) DM, DívM e RM (variável numérica contínua), (iii) DP (rácio), (iv) PP (variável *dummy*). Como justificado anteriormente, todas as variáveis assumem uma forma de logaritmo natural, com exceção da variável *dummy* PP.

De acordo com a Tabela 3.1, os valores da variável ITM (sob a forma de logaritmo natural) variam de um mínimo de menos 0,19 pontos num município açoriano, em 2015, em São Roque do Pico, para um máximo de 4,61 pontos em Alfândega da Fé, durante o ano de 2016. Sob a forma de logaritmo natural, o valor médio do ITM é de cerca de 3,62 pontos. Quanto maior for o valor do ITM, maior a transparência de cada município num ano específico.

Os valores da variável DM (sob a forma de logaritmo natural) variam entre um valor mínimo de 7,39 (de uma despesa, aproximada, de 1 617 milhares de euros) num município dos Açores, em 2015, no Corvo, e um valor máximo de 13,37 (de uma despesa, aproximada, de 504 964 milhares de euros) em Lisboa, em 2016. Sob a forma de logaritmo natural, o valor médio de DM é de cerca de 9,54.

Os valores da variável DívM (sob a forma de logaritmo natural) variam de um valor mínimo de 1,39 (de uma dívida, aproximadamente, de 4 mil euros), no município de Penedono, em 2013, para um máximo de 13,50 (de uma dívida, aproximadamente, de 727 570 milhares de euros) em Lisboa, em 2013. O valor médio de DívM, sob a forma de logaritmo natural, é de cerca de 9,06.

Os valores da variável RM (sob a forma de logaritmo natural) variam entre um valor mínimo de 7,51 (de uma receita aproximada de 1 833 milhares de euros) no município do Corvo, em 2016, e um máximo de 13,41 (de uma dívida, aproximadamente, de 663 555 milhares de euros) em Lisboa, durante o ano de 2015. Sob a forma de logaritmo natural, o valor médio de RM é de cerca de 9,61.

Os valores da variável DP (sob a forma de logaritmo natural) variam de um valor mínimo de 1,44 (de um número médio de 4,2 habitantes por quilómetro quadrado) no município de Alcoutim, em 2016, para um máximo de 8,92 (de um número médio de 7492,4 habitantes por quilómetro quadrado) no município da Amadora, em 2016. Sob a forma de logaritmo natural, o valor médio de DP é de cerca de 4,35.

Em suma, de acordo com os valores de referência definidos por Kline (2011) - $|Sk| > 3$ (assimetria acentuada) ou valores $|Ku| > 10$ (curtose acentuada) e $|Ku| > 20$ (curtose muito acentuada) -, as variáveis não apresentaram uma violação grave da distribuição normal. Em relação aos percentis, intervalo interquartil e valores omissos, deve salientar-se que os valores do rácio são muito semelhantes em variáveis pecuniárias (DM, DívM e RM) e os valores em falta da variável PP estão relacionados com a ausência de partido político em alguns municípios (movimentos independentes/grupos independentes).

No que diz respeito à deteção de multicolinearidade entre as variáveis explicativas, a apreciação da matriz de correlação é um elemento fundamental e a presença de altas correlações (geralmente 0,90 e superior) é a primeira indicação de colinearidade substancial (Hair et al., 2013). A Tabela 3.2 mostra a matriz de correlação entre as variáveis explicativas.

Tabela 3.2. Matriz de correlação

	Ln DM	Ln DívM	Ln RM	Ln DP	PP
Ln DM	1,0000				
Ln DívM	0,7147	1,0000			
Ln RM	0,9863	0,7212	1,0000		
Ln DP	0,6641	0,6018	0,6766	1,0000	
PP	-0,0170	0,0016	-0,0143	-0,0630	1,0000

Fonte: Elaboração própria.

Segundo Hair et al. (2013), a primeira indicação de colinearidade substancial é a presença de altas correlações (geralmente 0,90 e superiores) e isso foi detetado na matriz de correlação (Tabela 3.2) entre as variáveis DM (despesas municipais) e RM (receitas municipais) – 0,9863. Além disso, o fator de inflação da variância (VIF) dessas variáveis apresenta valores de 36,88 (DM) e 38,38 (RM), o que confirma a questão da multicolinearidade. Como tal, seguindo a sugestão de O'Brien (2017) de que a multicolinearidade não é razão suficiente para descartar variáveis de um modelo, ao invés de abandonar uma delas, como defendido por Marquardt (1980), a opção foi transformar as variáveis com pequenas discrepâncias em combinações lineares de variáveis. Portanto, para

não perder os efeitos hipotéticos de DM e RM, foi criado um rácio (DM/RM), conhecido como rácio de eficiência, que nos indica o peso das despesas municipais na totalidade das receitas municipais. Logicamente, se as despesas municipais diminuem e as receitas municipais aumentam, o rácio apresenta um valor menor, o que significa maior eficiência. Em relação a este rácio, optou-se por também mantê-lo na forma de logaritmo natural, atuando em coerência com as restantes variáveis. Através da apresentação de um novo diagnóstico de colinearidade, a Tabela 3.3 mostra os fatores de inflação da variância (VIF's) das variáveis explicativas.

Tabela 3.3. Diagnóstico de colinearidade

Variável	VIF	SQRT ¹² VIF	Tolerance	R-Squared ¹³
Ln (DM/DívM)	1,59	1,26	0,6278	0,3722
Ln DívM	1,96	1,40	0,5110	0,4890
Ln DP	1,65	1,29	0,6047	0,3953
PP	1,00	1,00	0,9969	0,0031

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 3.3 mostra os fatores de inflação da variância abaixo dos limiares propostos por Hair et al. (2013) e Kennedy (2003) – é recomendado um valor de 10 pontos como nível máximo de VIF – ou sugerido por Rogerson (2001) – onde é recomendado um valor de 5 pontos como nível máximo de VIF. Dada a transformação operada, verifica-se agora a inexistência de multicolinearidade (ou colinearidade) entre as variáveis explicativas.

3.4. Modelo Econométrico

Embora o estimador OLS (Modelo *Pooled*) tenha sido testado, e tendo sido considerada a heterogeneidade aleatória dos municípios através do estimador GLS (Modelo de Efeitos Aleatórios), a opção final envolve a adoção do estimador LSDV, utilizando um

¹² SQRT – *Square root*

¹³ R-Squared – *Coefficient of determination*

Modelo de Efeitos Fixos. O referencial teórico desta opção visa captar a heterogeneidade dos municípios na parte constante da equação devido às diferenças que permanecem inalteradas ao longo do tempo, o que é justificado pela Tabela 3.4.

Tabela 3.4. Seleção do estimador apropriado

Teste	<i>P-value</i>	Hipóteses	Conclusão
F (305, 876) = 3,99663	1,28993e-057	H ₀ : “ <i>Pooled</i> ” (OLS) H _A : Efeitos Fixos (LSDV)	Rejeição do Modelo <i>Pooled</i> em favor do Modelo de Efeitos Fixos
Breusch-Pagan LM = 118,849	1,12993e-027	H ₀ : “ <i>Pooled</i> ” (OLS) H _A : Efeitos Aleatórios (GLS)	Rejeição do Modelo <i>Pooled</i> em favor do Modelo de Efeitos Aleatórios
Hausman H = 262,995	1,03193e-055	H ₀ : Efeitos Aleatórios (GLS) H _A : Efeitos Fixos (LSDV)	Rejeição do Modelo de Efeitos Aleatórios em favor do Modelo de Efeitos Fixos

Fonte: Elaboração própria.

O Modelo de Efeitos Fixos leva à seguinte especificação:

$$\ln ITM_{it} = \alpha_i + \beta_1 \ln DívM_{1,it} + \beta_2 \ln DP_{2,it} + \beta_3 \ln \left(\frac{DM}{RM} \right)_{3,it} + \beta_4 PP_{4,it} + \mu_{it} \quad (2)$$

onde ‘i’ representa o município, ‘t’ corresponde ao ano, ‘a’ é o efeito individual invariável no tempo não observável dos municípios e ‘u’ é o termo de erro.

A variável dependente (ITM) assume a forma de logaritmo, assim como as seguintes variáveis explicativas: (i) dívida municipal (DívM), (ii) densidade populacional (DP) e (iii) rácio de eficiência (DM/RM). Como mencionado anteriormente, o partido político (PP) é uma variável *dummy* e, portanto, a sua forma binária é mantida. Utilizando o teste de Durbin-Wu-Hausman, com um nível de significância de 5%, é possível concluir que todas as variáveis explicativas são exógenas, pois os *p-values* do teste citado apresentam

valores acima de 0,05¹⁴. De acordo com estes requisitos, como argumentado por Wooldridge (2015), não é necessário utilizar os estimadores IV para executar o modelo especificado.

¹⁴ *p-value* dívida municipal (DívM) = 0,1223; *p-value* densidade populacional (DP) = 0,1930; *p-value* rácio de eficiência (DM/RM) = 0,1609; *p-value* partido político (PP) = 0,2211.

4. RESULTADOS

Assumindo o modelo de efeitos fixos especificado anteriormente, a Tabela 4.1 apresenta os resultados da estimação, dependendo da modalidade do estimador (convencional, robusto) ou recorrendo a técnicas de reamostragem (*bootstrapping* e *jackknife*).

Tabela 4.1. Resultados da estimação

	Modelo de Efeitos Fixos			
Variáveis Explicativas e constantes	Estimador – LSDV, estimação convencional	Estimador – LSDV, estimação robusta	Estimador – LSDV, <i>bootstrapping</i>	Estimador – Efeitos fixos, <i>jackknife</i>
<i>Constante</i>	52,725 (***) <i>P-value</i> = 0,000	52,725 (***) <i>P-value</i> = 0,000	52,725 (***) <i>P-value</i> = 0,000	52,725 (***) <i>P-value</i> = 0,000
ln DívM	-0,179 (***) <i>P-value</i> = 0,006	-0,179 (***) <i>P-value</i> = 0,006	-0,179 (**) <i>P-value</i> = 0,039	-0,179 (**) <i>P-value</i> = 0,015
ln (DM/RM)	-0,123 <i>P-value</i> = 0,173	-0,123 <i>P-value</i> = 0,104	-0,123 <i>P-value</i> = 0,144	-0,123 <i>P-value</i> = 0,110
ln DP	-10,983 (***) <i>P-value</i> = 0,000	-10,983 (***) <i>P-value</i> = 0,000	-10,983 (***) <i>P-value</i> = 0,000	-10,983 (***) <i>P-value</i> = 0,000
PP	0,097 (*) <i>P-value</i> = 0,054	0,097 (*) <i>P-value</i> = 0,088	0,097 <i>P-value</i> = 0,113	0,097 (*) <i>P-value</i> = 0,094
Robustez estatística				
<i>Within R</i> ²	0,2377			
LSDV <i>R</i> ²	0,603			
Teste F/ Teste Wald	F(4, 876) = 68,30 Prob > F = 0	F(4, 305) = 45,01 Prob > F = 0	Wald-Chi ² (4) = 188,53 Prob > F = 0	F(4, 305) = 43,14 Prob > F = 0

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 4.1 mostra resultados coerentes entre as quatro estimações efetuadas. Globalmente, deve-se ressaltar que, apesar de serem consideradas diferentes estimações, as variáveis estatisticamente significativas permanecem praticamente iguais, o que reforça a consistência dos resultados.

Tomando a estimação robusta no modelo de efeitos fixos como referência principal, é possível interpretar os resultados. Com base nos resultados de regressão para os municípios portugueses (Tabela 4.1), *ceteris paribus*, um aumento de um por cento da dívida municipal está associado a uma diminuição de 0,179% no ITM. Além disso, também um aumento de um por cento na densidade populacional dos municípios está associado a uma redução de 10,983% no ITM, permanecendo tudo o resto constante. Essa relação inversa entre a densidade populacional e o ITM foi inesperada e deve ser realçado o peso dessa variável na variância do ITM.

Também é possível concluir que os municípios liderados por partidos de esquerda estão associados a um aumento de 0,097% no ITM, permanecendo tudo o resto constante. Embora mais próximo de um nível de significância de 10%, o rácio de eficiência (DM/RM) não foi estatisticamente significativo, apesar do sinal negativo esperado, o que significaria que maior eficiência nos municípios conduziria a uma maior transparência.

No que diz respeito à robustez estatística, a medida relevante do coeficiente de determinação (R^2) é designada por *Within* R^2 . Em geral, as variáveis explicativas ou independentes propostas explicam quase 24% da variação do ITM. Apesar do valor do coeficiente de determinação (R^2) ser baixo, não podemos subestimar os testes F e o teste de Wald, cujos coeficientes não são todos iguais a zero. Assim, como os coeficientes não são simultaneamente iguais a zero, significa que a inclusão dessas variáveis cria uma melhoria estatisticamente significativa no ajuste do modelo. Em conclusão, todo o modelo é estatisticamente significativo.

Em suma, os resultados mostram que os municípios portugueses com menor endividamento, menor densidade populacional e os liderados por partidos de esquerda têm maior propensão a aumentar o ITM.

5. DISCUSSÃO

Apesar de alguns resultados empíricos relativos às determinantes da transparência municipal estarem de acordo com resultados anteriores, outros apontam para novas relações.

Em relação às variáveis financeiras, e em consonância com os trabalhos de Alt e Lassen (2006), Guillamón et al. (2016) e Polo-Otero (2011), os resultados mostram que existe uma relação negativa entre a dívida do município e o índice de transparência do município, ou seja, os municípios portugueses que estão mais endividados são menos propensos a serem transparentes. Por outro lado, autores como del Sol (2013) observam que a dívida não é relevante no que diz respeito à transparência dos municípios, uma conclusão que não é confirmada na realidade portuguesa a nível municipal no presente estudo. Esta discrepância nas conclusões pode encontrar explicação nas diferenças socioeconómicas entre os países estudados.

A relação inversa entre a densidade populacional e o ITM que os resultados do capítulo anterior confirmam é antagónica à tendência de investigação neste domínio, o qual revela uma relação direta entre as variáveis citadas (Alcaraz-Quiles, Navarro-Galera, e Ortiz-Rodríguez, 2014; Guillamón et al., 2011; Lowatcharin e Menifield, 2015; Sičáková-Beblavá et al., 2016). Outros estudos, por sua vez, não encontram qualquer tipo de relação entre o número de habitantes locais e a transparência (Piotrowski e Van Ryzin, 2007). Já de acordo com o estudo realizado por Caamaño-Alegre et al. (2013, p. 186), “a população afeta negativamente a transparência, mas apenas para os grandes municípios (definidos como aqueles com mais de 5000 habitantes)”. Contudo, indo ao encontro dos resultados das estimações efetuadas anteriormente, o estudo de Esteller-Moré e Otero (2012) sobre os municípios catalães, entre 2001 e 2007, constata que municípios mais pequenos são mais transparentes. Também da Cruz et al. (2016) reforçam esta constatação, ao referirem que as maiores cidades portuguesas estão longe de serem as mais transparentes.

Dado o seu peso no ITM nas estimações efetuadas, é desejável avançar com potenciais explicações para a relação inversa entre a densidade populacional e o ITM, de resto (conforme descrito) não expectável.

Uma possível explicação para a relação inversa entre a densidade populacional e o ITM, pode ter a ver com o facto de que a participação cívica é mais expressiva em locais de menor dimensão (Oliver, 2001). Assim, os municípios com baixa densidade populacional podem proporcionar maior proximidade entre os habitantes e o governo local, o que poderá conduzir a maiores níveis de transparência.

Por outro lado, a concentração urbana é frequentemente associada a maior corrupção (Alt e Lassen, 2003; Meier e Holbrook, 1992) e, mesmo ao lado de Portugal, Benito, Guillamón, e Bastida (2015) concluíram que, em 110 municípios espanhóis, entre 2000 e 2009, a concentração urbana teve um impacto positivo na corrupção. Assim, apesar do ITM não medir a corrupção local, como argumentado por Park e Blenkinsopp (2011), a corrupção está negativamente relacionada com a transparência, confiança e satisfação do cidadão. Nesta linha, parcialmente, a relação inversa entre a densidade populacional e o ITM também pode ser explicada por esses factos. Por outras palavras, com base na literatura citada, uma explicação parcial para essa relação poderia estar relacionada com o facto de que a corrupção é prevacente em municípios com alta densidade populacional, o que afeta negativamente o ITM.

Em relação à ideologia política, constata-se que os municípios portugueses liderados por partidos de esquerda implementam maiores níveis de transparência. Esta constatação corrobora com os resultados de Guillamón et al. (2011), del Sol (2013), García-Sánchez et al. (2013) e Ferejohn (1999). Alguns autores assumem que a ideologia política tem um papel importante na transparência local e que os governos de esquerda, *a priori*, com o objetivo final de terem um setor público maior, tenderão a divulgar mais informações por forma a ganharem confiança junto dos cidadãos e obterem mais recursos (Esteller-Moré e Otero, 2012; Ferejohn, 1999).

Os municípios, além das receitas próprias, recebem recursos financeiros da administração central. Estes recursos financeiros, designados por transferências, são uma forma de colmatar as desigualdades financeiras entre os municípios. No entanto, por outro lado, um elevado grau de dependência das transferências pode influenciar negativamente o município no seu desempenho fiscal e provocar um aumento na despesa pública (Guillamón et al., 2011).

O rácio de eficiência estabelece uma associação entre despesa e receita: quando maior que um, reflete défice e, quando inferior à unidade, é indicativo de superavit. Portanto,

quanto maior o seu valor, menor o nível de eficiência. Como tal, devemos destacar que, apesar do sinal negativo esperado, significando que menor eficiência financeira contribui para menor transparência, e apesar das estimações revelarem valores muito próximos do limiar de 10% no que respeita à sua significância estatística, tal não se verificou. Isto é, não se pode afirmar que menor eficiência financeira municipal conduz a menor transparência local. Esta constatação confirma algumas conclusões da corrente literária, quando, por exemplo, Esteller-Moré e Otero (2012) assumem que, em Espanha, a condição financeira (condição orçamental, neste estudo em particular) também não tem impacto sobre a transparência municipal.

6. CONCLUSÕES

O principal objetivo desta dissertação prende-se com a análise de alguns fatores determinantes que influenciam os níveis de transparência ao nível do poder local.

A principal conclusão deste estudo é que o índice de transparência municipal (ITM) está negativamente correlacionado com a dívida do município e com a densidade populacional. Por outro lado, verificou-se que os municípios liderados por partidos de esquerda apresentam maior nível de transparência.

Deve-se ressaltar que a densidade populacional é a variável de estudo com maior impacto no ITM, apesar do sinal dessa relação ser o inverso do esperado, e que a condição financeira (mensurável através do rácio de eficiência) não manifesta impacto na transparência dos municípios portugueses. Não obstante ser possível argumentar a relação inversa entre a densidade populacional e o ITM, esta relação é merecedora de uma investigação futura passível de apresentar ou suscitar outras causas além das elencadas.

Com a descentralização de poderes para o governo local, a preocupação com a transparência ao nível local tem vindo a fortalecer-se. Ainda assim, em Portugal, existem poucos estudos empíricos que abordam esta área.

Apesar de contribuir para a discussão de algumas determinantes subjacentes ao índice de transparência municipal em Portugal, o presente estudo deve ser alargado de forma a abranger um conjunto mais amplo de determinantes para os diferentes níveis de transparência. Isto é, outras variáveis independentes devem ser incluídas como futuras linhas de pesquisa a serem exploradas, tais como nível de escolaridade, rendimento *per capita*, acesso à internet, entre outros.

Uma das principais limitações deste estudo é o seu curto período de tempo (o ITM é publicado apenas desde 2013), o que exclui a utilização do desejável modelo dinâmico com dados em painel para medir os efeitos de curto e de longo prazo no ITM. Além disso, o ITM não mede a acessibilidade da informação aos cidadãos, não mede a inteligibilidade da informação e não mede a qualidade da informação. Ou seja, o ITM apenas mede a disponibilização de informação nos *sites* dos municípios.

Não obstante determinadas limitações, foi possível apresentar algumas determinantes estatisticamente significativas ao nível da transparência local.

Apesar de algumas autarquias, em Portugal, questionarem a forma como é elaborado o ITM, a publicação deste índice procura induzir pressão social e ser um incentivo para que as autoridades locais melhorem as suas ferramentas de comunicação e a sua interação com os cidadãos, a fim de fomentar um governo mais aberto.

De uma forma geral, esta contribuição demonstra aos responsáveis políticos algumas características endógenas dos municípios que têm influência sobre o seu nível de transparência e pode ser um ponto de partida para a implementação de algumas medidas políticas voltadas para a transparência local. Mais, no âmbito da Lei n.º 50/2018, na antecâmara da implementação da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em 2019, este estudo fornece indicações que não devem ser ignoradas referentes a especificidades municipais passíveis de influenciar a sua transparência.

Apesar da sua enorme importância, a transparência não se esgota no ITM, nem tão pouco no presente estudo. Assim, para que haja um contributo contínuo em prol da qualidade e efetividade da democracia local, este tema deve ser aprofundado.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaraz-Quiles, F. J., Navarro-Galera, A., & Ortiz-Rodríguez, D. (2014). Factors influencing the transparency of sustainability information in regional governments: an empirical study. *Journal of Cleaner Production*, 82, 179-191.
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2003). The political economy of institutions and corruption in American states. *Journal of theoretical politics*, 15(3), 341-365.
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Rose, S. (2006). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States. *IMF Staff Papers*, 53, 30-57.
- Batalha, S. A. A. (2014). *Determinantes da Transparência Municipal em Portugal: Uma Análise Empírica*. (Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas), Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Benito, B., Guillamón, M.-D., & Bastida, F. (2015). Determinants of urban political corruption in local governments. *Crime, Law and Social Change*, 63(3), 191-210.
- Berliner, D. (2014). The Political Origins of Transparency. *The Journal of Politics*, 76(2), 479-491.
- Berry, F. S., Brower, R. S., Sang Ok, C., Goa, W. X., HeeSoun, J., Myungjung, K., & Word, J. (2004). Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration Review*, 64(5), 539-552.
- Birkinshaw, P. (2006). Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights. *Administrative Law Review*, 58(1), 177-218.
- Bolívar, M. P. R., Muñoz, L. A., & Hernández, A. M. L. (2013). Determinants of Financial Transparency in Government. *International Public Management Journal*, 16(4), 557-602.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F., & Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182-207.
- Chudik, A., Pesaran, M. H., & Yang, J. C. (2018). Half-panel jackknife fixed-effects estimation of linear panels with weakly exogenous regressors. *Journal of Applied Econometrics*, in press.
- Cooper, T. L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administration Review*, 64(4), 395-407.
- da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2014). Scorecards for sustainable local governments. *CITIES*, 39, 165-170.
- da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & de Sousa, L. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.
- de Araujo, J. F. F. E., & Tejedo-Romero, F. (2016). Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management*, 29(4), 327-347.

- del Sol, D. A. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.
- Edmiston, K. D. (2003). State and Local E-government Prospects and Challenges. *The American Review of Public Administration*, 33(1), 20-45.
- Esteller-Moré, A., & Otero, J. P. (2012). Fiscal Transparency: (Why) does your local government respond? *Public Management Review*, 14(8), 1153-1173.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In A. Przeworski, S.C. Stokes, and B. Manin, eds. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press, 131-153.
- Freitas, I. A. P. d. (2016). *Fatores Determinantes da Transparência Municipal: evidência empírica em Portugal*. (Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças), Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Barcelos.
- Fung, A. (2013). Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. *Politics & Society*, 41(2), 183-212.
- Gallego-Álvarez, I., Rodríguez-Domínguez, L., & García-Sánchez, I.-M. (2010). Are determining factors of municipal E-government common to a worldwide municipal view? An intra-country comparison. *Government Information Quarterly*, 27(4), 423-430.
- García-Sánchez, I.-M., Frías-Aceituno, J.-V., & Rodríguez-Domínguez, L. (2013). Determinants of corporate social disclosure in Spanish local governments. *Journal of Cleaner Production*, 39, 60-72.
- García, A. C., & García-García, J. (2010). Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities. *Local Government Studies*, 36(5), 679-695.
- Giroux, G., & McLelland, A. J. (2003). Governance structures and accounting at large municipalities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 22(3), 203-230.
- Guillamón, M.-D., Bastida, F., & Benito, B. (2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.
- Guillamón, M.-D., Ríos, A.-M., Gesuele, B., & Metallo, C. (2016). Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain. *Government Information Quarterly*, 33(3), 460-471.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2009). *Basic Econometrics*: McGraw-Hill Irwin.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2013). *Multivariate Data Analysis*: Pearson Education Limited.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: the Key to Better Governance?* (pp. 25-43): Oxford University Press for The British Academy.
- Hsiao, C. (2014). *Analysis of Panel Data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 371-376.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Jorge, S., Sá, P. M., & Lourenço, R. P. (2012). Financial transparency in local administration's entities in Portugal: Analysis of the information disclosed online. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 31(1), 39-54.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). Growth Without Governance. *Policy Research Working Paper 2928*. World Bank.

- Kennedy, P. (2003). *A Guide to Econometrics*: Blackwell: MIT Press.
- Kline, R. B. (2011). *Principles and practice of structural equation modeling* (3rd ed.). New York: Guilford Press.
- Lowatcharin, G., & Menifield, C. E. (2015). Determinants of Internet-enabled Transparency at the Local Level: A Study of Midwestern County Web Sites. *State and Local Government Review*, 47(2), 102-115.
- Marquardt, D. W. (1980). Comment: You Should Standardize the Predictor Variables in Your Regression Models. *Journal of the American Statistical Association*, 75(369), 87-91.
- Meier, K. J., & Holbrook, T. M. (1992). "I Seen My Opportunities and I Took 'Em:" Political Corruption in the American States. *The Journal of Politics*, 54(1), 135-155.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269.
- Milesi-Ferretti, G. M. (2004). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1), 377-394.
- Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.
- Newey, W. K., & West, K. D. (1987). A Simple, Positive Semi-Definite, Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent Covariance Matrix. *Econometrica*, 55(3), 703-708.
- O'Brien, R. M. (2017). Dropping Highly Collinear Variables from a Model: Why it Typically is Not a Good Idea*. *Social Science Quarterly*, 98(1), 360-375.
- Oliver, J. E. (2001). *Democracy in Suburbia*: Princeton University Press.
- Park, H., & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 254-274.
- Phillips, P. C. B., & Moon, H. R. (2000). Nonstationary panel data analysis: an overview of some recent developments. *Econometric Reviews*, 19(3), 263-286.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
- Polo-Otero, J. (2011). Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: evidencia empírica para los municipios catalanes. *Revista de Economía del Caribe*, 8, 133-166.
- Robbins, W. A., & Austin, K. R. (1986). Disclosure Quality in Governmental Financial Reports: An Assessment of the Appropriateness of a Compound Measure. *Journal of Accounting Research*, 24(2), 412-421.
- Rogerson, P. (2001). *Statistical Methods for Geography*: SAGE Publications.
- Rubin, A., & Babbie, R. (2010). *Research Methods for Social Work*: Cengage Learning.
- Ryan, C., Stanley, T., & Nelson, M. (2002). Accountability Disclosures by Queensland Local Government Councils: 1997-1999. *Financial Accountability & Management*, 18(3), 261-289.
- Sičáková-Beblavá, E., Kollárik, M., & Sloboda, M. (2016). Exploring the Determinants of Transparency of Slovak Municipalities. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 121-145.
- Sjöberg, C. (2010). Factors influencing transparency in public institutions: An analysis of Chilean municipalities. *B.A Thesis in Political Science*. Gothenburg, Sweden: University of Gothenburg.
- Strathern, M. (2000). The Tyranny of Transparency. *British Educational Research Journal*, 26(3), 310-322.

- Tavares, A. F., & da Cruz, N. F. (2014). *The determinants of local government transparency: a preliminary analysis*. Paper presented at the Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, Guimaraes, Portugal.
- Tavares, A. F., & da Cruz, N. F. (2017). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. *Government Information Quarterly*, 1-13.
- Tejedo-Romero, F., & de Araujo, J. F. F. E. (2018). Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data. *Administration & Society*, 50(4), 527-554.
- Tolbert, C. J., Mossberger, K., & McNeal, R. (2008). Institutions, Policy Innovation, and E-Government in the American States. *Public Administration Review*, 68(3), 549-563.
- Transparência e Integridade, A. C. (2013). ITM 2013: Índice de Transparência Municipal. Lisboa: Transparência e Integridade, Associação Cívica.
- Transparência e Integridade, A. C. (2017). Índice de Transparência Municipal: Apresentação e Indicadores. Lisboa: Transparência e Integridade, Associação Cívica.
- Transparency International. (2015). Local Governance Integrity: Principles and Standards. Berlin: Transparency International.
- Vicente, C., Benito, B., & Bastida, F. (2013). Transparency and Political Budget Cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 139-156.
- Wooldridge, J. M. (2015). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*: Cengage Learning.