



Revista Portuguesa de Estudos  
Regionais

E-ISSN: 1645-586X

rper.geral@gmail.com

Associação Portuguesa para o  
Desenvolvimento Regional  
Portugal

Martins, Patrícia; Correia, Leonida  
Determinantes dos Desvios Orçamentais nos Municípios Portugueses  
Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 39, 2015, pp. 41-64  
Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional  
Angra do Heroísmo, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=514351601003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Determinantes dos Desvios Orçamentais nos Municípios Portugueses<sup>1</sup>

## Determinants of Budgetary Slippages in Portuguese Municipalities

**Patrícia Martins**

smartins@utad.pt

Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD),  
Dep. de Economia, Sociologia e Gestão, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

**Leonida Correia**

lcorreia@utad.pt

Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD),  
Dep. de Economia, Sociologia e Gestão, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

### Resumo/Abstract

A necessidade de cumprir as regras orçamentais supranacionais do Pacto de Estabilidade e Crescimento e das metas orçamentais nacionais definidas sob o Programa de Assistência Económica e Financeira conduziram à aprovação de uma nova Lei das Finanças Locais em 2013. Neste trabalho, usando modelos *pooled OLS*, investigam-se as principais determinantes económicas, políticas e institucionais dos desvios da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global, em termos *per capita*, ao nível dos 278 municípios de Portugal Continental no período 2010-2012. Em relação às determinantes económicas, conclui-se que previsões otimistas da receita, inércia na execução da despesa, desvios nas receitas próprias e défices orçamentais à data da elaboração das previsões agravam os desvios orçamentais. A maioria das variáveis políticas não é significativa, mas os resultados sugerem um comportamento mais despesista dos governos locais em 2011, ano de eleições legislativas. O não cumprimento dos princípios e regras orçamentais traduz-se em maiores desvios negativos do saldo orçamental global. Por último, conclui-se que, nos municípios com menos de dez mil habitantes, os maiores erros de previsão da receita

In Portugal, a new Local Finance Law was adopted in 2013. The objective was to involve local governments in the compliance with the supranational fiscal rules of Stability and Growth Pact and with the national budgetary targets set under the Financial Assistance Program. Using panel data models, we investigate the main economic, political and institutional determinants of slippages in total revenue, total expenditure and local government budget, for 278 municipalities of Portugal in the 2010-2012 period. Regarding economic determinants, we conclude that optimistic revenue forecasts, expenditure inertia in the implementation stage, own-source revenues deviations and deficits at the date of forecast publication worsen the budgetary slippages. Most political variables are not significant, but the results suggest that budgetary slippages are higher in 2011, the year of legislative elections, because local governments raise their expenditures. Non-compliance of principles and fiscal rules implies greater budgetary slippages. Finally, we conclude that in municipalities with less than ten thousand inhabitants the largest revenue forecast errors are outweighed by an appropriate expenditure implementation. These results are

---

<sup>1</sup>As autoras agradecem os comentários e as sugestões de dois revisores anónimos que muito contribuíram para a melhoria do artigo e a colaboração da Dr.ª Alexandra Carapeto, da Direção Geral das Autarquias Locais, no envio de informação estatística. Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto UID/SOC/04011/2013.

são mais do que compensados por uma adequada execução da despesa. Estas conclusões revestem-se de interesse, dada a necessidade de melhorar o processo orçamental e de garantir o cumprimento dos alvos orçamentais nacionais de forma solidária pelos diferentes níveis da Administração Pública.

*Palavras-chave: Desvios orçamentais, finanças locais, municípios*

*Códigos JEL: H71, H72, E61*

## 1. INTRODUÇÃO

Os objetivos orçamentais assumidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) referem-se aos valores consolidados dos saldos orçamentais dos vários subsectores da administração pública (governo central, governos regionais, governos locais e Segurança Social). Por conseguinte, com o PEC aumentou a aplicação de regras orçamentais subnacionais nos países da União Europeia (UE). Existe uma maior preocupação com a indisciplina orçamental dos governos subnacionais, porque esta pode constituir um fator adicional que dificulta o cumprimento dos alvos orçamentais nacionais (European Commission, 2012).

Em Portugal, as Leis de Finanças Locais (LFL) definem as formas de obtenção de recursos da administração local e estabelecem limites ao endividamento. A nova Lei das Finanças Locais, Lei n.º 73/2013, reforça o princípio da solidariedade nacional recíproca entre o Estado e as autarquias locais (artigo 8º).<sup>2</sup> Este princípio “obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais”, pelo que, em “situações excecionais e transitórias”, o Orçamento do Estado (OE) pode estabelecer “limites adicionais à dívida total autárquica” e definir transferências de montante inferior ao previsto na própria lei. Assim, um dos objetivos da reforma é responsabilizar os governos locais pelo cumprimento das regras supranacionais e, logo, minimizar o respetivo comportamento de *free-rider* (Balassone *et al.*, 2003).

A reforma da LFL era uma condicionalidade imposta no Programa de Assistência Económica e Financeira e reflete uma evidente preocupação

important, given the need to improve the budgetary process and to ensure compliance of national budgetary targets by all levels of public administration.

*Keywords: Fiscal slippages, local government finance, municipalities*

*JEL Codes: H71, H72, E61*

com o elevado endividamento dos municípios. Dados recentes mostram que o peso da dívida dos municípios portugueses na dívida nacional é relativamente reduzido (4,7% em 2012) e nitidamente inferior à média da UE (7,2% em 2012). Todavia, quando se analisa o rácio da dívida local em percentagem da receita local, o qual explicita a dívida em termos da capacidade de captação de receita e a sua dimensão efetiva (Foremny, 2014), Portugal ocupa a segunda posição entre os países da UE-27, com um valor próximo de 90%. Este é um rácio muito superior ao observado em países com um elevado grau de descentralização da receita e da despesa, como, por exemplo, os países nórdicos.<sup>3</sup>

As situações de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural que caracterizam alguns municípios são o resultado dos desvios orçamentais sistemáticos verificados ao longo dos anos. Por exemplo, entre 2007 e 2012, o desvio da receita total (definido como a receita líquida menos a receita prevista) foi, em termos médios anuais, de 4 mil milhões de euros, o que representa mais de 30% da receita média anual prevista.<sup>4</sup>

A dimensão dos desvios orçamentais e a sua importância na explicação da atual situação orçamental e financeira dos municípios portugueses justifica a investigação das suas determinantes. Não obstante a sua relevância, e tanto quanto se sabe, não existem estudos publicados sobre as determinantes dos desvios entre os valores apurados e inscritos nos orçamentos dos municípios portugueses, sendo que a literatura, teórica e empírica, apenas tem focado esta problemática ao nível nacional.

O principal contributo do presente trabalho dá-se neste âmbito, identificando as principais

<sup>2</sup> Lobo e Ramos (2011) referem que a reforma da lei das finanças locais em 2007 também visou assegurar a participação solidária dos municípios na concretização dos objetivos orçamentais definidos no âmbito do PEC.

<sup>3</sup> Análise efetuada com base nos dados do Eurostat, disponíveis em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics>.

<sup>4</sup> Cálculos próprios tendo por base a informação apresentada em Carvalho *et al.* (2013: 38).

determinantes dos desvios orçamentais da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global ao nível dos 278 municípios de Portugal Continental no período de 2010 a 2012. Outro contributo relevante é a identificação de um vasto conjunto de variáveis explicativas, categorizadas como determinantes económicas, políticas, institucionais e de contexto socioeconómico, sendo que a influência de algumas dessas variáveis não foi anteriormente investigada ao nível local. Estas variáveis são incluídas em diferentes especificações de um modelo de dados agrupados (*panel data*), estimado pelos métodos dos mínimos quadrados (*pooled OLS*), com o propósito de verificar a validade de seis hipóteses de investigação formuladas com base na literatura relevante.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. Na secção 2 são identificados os principais contributos da literatura teórica e empírica relevante para o estudo dos desvios orçamentais, os quais conduzem à formulação das hipóteses de investigação. A secção 3 apresenta as variáveis explicadas e motiva o estudo empírico através da caracterização da situação orçamental e financeira dos municípios portugueses. A secção 4 descreve as variáveis explicativas definidas para validar as hipóteses de investigação e o modelo utilizado. A secção 5 contém os principais resultados empíricos e a sua interpretação. A última secção apresenta as principais conclusões deste estudo, fazendo uma breve referência a algumas alterações legislativas recentes que podem alterar a dimensão dos desvios orçamentais locais no futuro.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Esta secção inicia com uma abordagem dos principais problemas que estão na base da indisciplina orçamental ao nível local. Procede-se, de seguida, a uma revisão da literatura relacionada com o estudo das determinantes dos desvios orçamentais, a qual dá sustentação às várias hipóteses aqui formuladas e testadas no estudo empírico. É de realçar que a literatura, teórica e empírica, tem focado tais determinantes ao nível nacional, não se conhecendo estudos publicados que analisem esta problemática para os municípios portugueses.

### 2.1 Problemas de indisciplina orçamental ao nível local

O enviesamento deficitário ao nível local depende essencialmente do problema de recursos

orçamentais comuns (*common pool*) e da restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*).

Em geral, o problema de *common pool* ocorre porque a despesa pública resulta na satisfação das necessidades dos eleitores locais, mas é financiada coletivamente a partir de receitas de impostos aplicados sobre todos os contribuintes. A perceção errada da relação custo-benefício da despesa local induz os políticos a incorrer num volume de despesa superior àquele que resultaria de uma correta avaliação do seu custo-benefício, daí resultando défices excessivos e elevada dívida pública.

Este problema agrava-se com o desequilíbrio financeiro vertical que é tanto maior quanto maior o volume de despesa local financiada por transferências do governo central (Cunha e Silva, 2002; Von Hagen e Harden, 1995). Em Portugal, os governos locais dependem consideravelmente das transferências do Estado. Apesar de importantes para reduzir as desigualdades económicas entre municípios, as transferências têm a desvantagem de induzir em erro os decisores políticos locais sobre o verdadeiro custo relativo dos bens e serviços públicos (Conselho das Finanças Públicas, 2013). Neste contexto, em que as transferências funcionam como um mecanismo de ilusão fiscal, pode ocorrer o chamado *flypaper effect*, isto é, as transferências intergovernamentais conduzem a aumentos mais significativos da despesa pública local do que um aumento equivalente no rendimento disponível dos indivíduos (Rios e Costa, 2005).

A *soft budget constraint* dos governos subnacionais decorre da garantia implícita de que os governos locais beneficiarão de auxílio financeiro do governo central em caso de rutura financeira (Lobo e Ramos, 2011). A restrição orçamental fraca conduz a um problema de risco moral (*moral hazard*). O governo local faz uma gestão imprudente das finanças públicas porque tem a expectativa de que o governo central assumirá parte dos custos da despesa e do endividamento excessivos (Lobo e Ramos, 2011). As relações intergovernamentais estão sujeitas a regras orçamentais que não são capazes de disciplinar as finanças locais. Mesmo que existam cláusulas de *no bailout* (disposições de não resgate), elas não são credíveis porque o governo central enfrenta um problema de incoerência temporal. Tal verifica-se quando os governos locais são responsáveis pela provisão de bens e serviços públicos fundamentais, cujo não cumprimento teria importantes consequências sociais e políticas (Ter-Minassian, 2007), e

quando os governos locais dependem consideravelmente das transferências do governo central (Foremny, 2014).

Segundo Von Hagen e Eichengreen (1996), o problema da restrição orçamental fraca é maior nos países com elevados desequilíbrios fiscais verticais e elevados graus de autonomia em matéria de endividamento, pelo que a sua resolução passa pela imposição de restrições ao endividamento.

## 2.2 Determinantes dos desvios orçamentais e formulação de hipóteses

Em termos de fundamentação teórica, o presente estudo dos desvios orçamentais municipais tem como ponto de partida a literatura que analisa as determinantes de outras variáveis relacionadas com a situação das finanças públicas locais, nomeadamente o saldo orçamental e o endividamento. Posição semelhante é assumida por Anessi-Pessina *et al.* (2012) na sua análise das determinantes das modificações orçamentais ao nível local, definidas como a variação percentual entre o orçamento revisto e o orçamento inicial. Os autores consideram que as modificações orçamentais não podem ser estudadas de forma independente da orçamentação, porque a orçamentação é um processo anual longo composto pela orçamentação inicial e pelas alterações orçamentais.

À semelhança da categorização efetuada por Beetsma *et al.* (2009) e Martins e Correia (2013) para o plano nacional, agrupam-se os principais fatores explicativos dos desvios orçamentais dos municípios em três grupos: determinantes económicas, políticas e institucionais. Um quarto grupo, designado como “outras determinantes”, reúne variáveis relativas ao contexto socioeconómico.

### *Determinantes económicas*

As determinantes económicas dizem respeito às previsões de crescimento económico, dada a natureza *forward-looking* da política orçamental, e ao estado das finanças públicas.

Os estudos sobre os desvios orçamentais ao nível nacional indicam que os défices orçamentais observados são superiores aos previstos quando as previsões de crescimento económico são demasiado otimistas (Brück e Stephan, 2006; Beetsma *et al.*, 2009; Pina e Venes, 2011). Contudo, os autores alertam que pode haver por parte dos governos má intenção na

elaboração das previsões económicas. Estas previsões são uma peça fundamental no planeamento orçamental, porque determinam o volume de receita pública esperada e, logo, o volume de despesa inscrita no orçamento. Segundo a Comissão Europeia (European Commission, 2005), os governos podem adotar uma estratégia *window dressing*. Tal significa que as previsões do produto e da receita podem ser deliberadamente enviesadas de forma otimista, a fim de evitar escolhas difíceis aquando da aprovação do orçamento, conduzindo de forma sistemática a desvios negativos *ex post*.

As regras orçamentais *ex ante*, segundo a tipologia usada por Inman (1996), institucionalizam as surpresas orçamentais (Wierts, 2008). No caso dos países da UE, a vertente preventiva do PEC foi uma regra orçamental *ex ante* até à reforma do Pacto em 2011. Assim, a inscrição nos programas de estabilidade e de convergência de previsões otimistas deliberadamente enviesadas permitia aos governos mal intencionados esconder o enviesamento do défice e garantir o cumprimento aparente dos objetivos do PEC (van den Noord, 2007).

Tendo em consideração as previsões económicas e orçamentais inscritas naqueles programas no período entre 1999 e 2009, pelos 15 países que constituíam a UE antes do alargamento de 2004, Martins e Correia (2013) concluem que previsões mais favoráveis aumentam os erros de previsão do saldo orçamental e da dívida pública, eventualmente porque as previsões não são suportadas pela execução de políticas orçamentais adequadas. A importância da inércia da despesa pública aquando da execução orçamental é investigada por Larch e Salto (2003) e por Jonung e Larch (2006). Os últimos autores demonstram que previsões otimistas do crescimento económico aumentam o peso das despesas não cíclicas no Produto Interno Bruto (PIB).

Relativamente ao estado das finanças públicas, Beetsma *et al.* (2009) concluem que situações orçamentais mais desfavoráveis à data da elaboração das previsões conduzem a previsões do saldo orçamental mais otimistas e menores erros de previsão, provavelmente porque as autoridades nacionais estão empenhadas em adotar medidas orçamentais restritivas.

Anessi-Pessina *et al.* (2012) estudam, para uma amostra de 657 municípios italianos no período 2003-2007, a influência das condições financeiras sobre a magnitude das modificações

orçamentais. Os autores concluem que são necessárias menores modificações orçamentais quando os governos locais apresentam as seguintes situações: grandes excedentes orçamentais nos anos anteriores; receitas correntes superiores às despesas correntes; elevados rácios de receitas próprias em percentagem das receitas correntes; reduzidos rácios de despesas com pessoal, juros e amortização de empréstimos em percentagem da despesa total; e níveis reduzidos de endividamento.

Os estudos publicados sobre as determinantes económicas ao nível dos municípios portugueses são relativamente escassos e têm analisado, sobretudo, os efeitos sobre o saldo orçamental e o endividamento. Por exemplo, no estudo realizado por Baleiras e Costa (2004) sobre as determinantes político-económicas do investimento dos municípios portugueses (1977-1993) apenas se toma uma variável económica: transferências de capital *per capita* intergovernamentais recebidas. Estas, como era esperado, exercem um efeito positivo sobre o investimento.

Tendo em consideração a literatura anteriormente apresentada, foram formuladas duas hipóteses quanto à influência das variáveis económicas nos desvios orçamentais dos municípios portugueses:

**Hipótese 1:** *as práticas de previsão e execução determinam os desvios orçamentais;*

**Hipótese 2:** *os desvios orçamentais dependem do saldo orçamental do município à data da elaboração das previsões.*

#### *Determinantes políticas*

As determinantes políticas têm sido as mais exploradas pela literatura. Dizem respeito às variáveis relacionadas com os ciclos eleitorais e partidários e com o grau de fragmentação do sistema político, quer ao nível do número dos decisores políticos (*size fragmentation*) quer ao nível da duração dos seus mandatos (*time fragmentation*).

Quanto aos ciclos eleitorais, a literatura sugere que os decisores políticos adotam um comportamento oportunista nos anos de eleições procurando maximizar as suas hipóteses de reeleição. Vários autores concluem que as eleições exercem uma influência significativa nos desvios orçamentais ao nível nacional (von Hagen, 2010; Beetsma e Giuliodori, 2008;

Brück e Stephan, 2006). As previsões são mais otimistas nos períodos pré-eleitorais, porque os governos, com a intenção de agradar aos eleitores, implementam políticas orçamentais expansionistas que não estavam previstas, o que contribui para que o saldo orçamental observado seja inferior ao previsto.

Nos ciclos partidários, por seu lado, enfatizam-se as diferentes prioridades dos partidos de esquerda e de direita. Os partidos de direita favorecem impostos baixos e privilegiam a estabilidade de preços em detrimento do emprego, enquanto os partidos de esquerda são a favor da equidade, pelo que estão mais predispostos a aceitar elevados níveis de inflação do que elevados níveis de desemprego (Tufté, 1978; Hibbs, 1977). Por conseguinte, em matéria de consolidação orçamental, a maior parte dos estudos reconhece que os partidos de esquerda estão mais orientados para aumentar as receitas de impostos enquanto os partidos de direita preferem cortar as despesas. Relativamente aos desvios orçamentais, e segundo Brück e Stephan (2006), os governos de esquerda apresentam maiores desvios orçamentais do que os de direita porque têm maior dificuldade em prever as receitas de impostos.

No que se refere ao grau de fragmentação do sistema político, uma parte substancial da literatura baseia-se na designada *Weak Government Hypothesis*, avançada por Roubini e Sachs (1989), a qual estabelece que governos mais fracos conduzem a maiores défices e dívidas públicas. Três grupos de explicações teóricas têm suportado esta hipótese (Ashworth *et al.*, 2005): inatividade dos governos, problemas de *common pool* e uso estratégico da dívida pública.

Na base do primeiro grupo de modelos está a ideia de que o número de parceiros num processo de tomada de decisão afeta o *timing* da decisão, sendo que as decisões vão sendo adiadas até os custos desse adiamento se tornarem demasiado elevados para, pelo menos, um dos decisores. Desta forma, estes modelos incidem sobre a incapacidade dos governos fragmentados responderem rapidamente a alterações das circunstâncias, adiando o ajustamento aos choques (Alesina e Perotti, 1994), ou mudarem o *status quo* (Roubini e Sachs, 1989). Como há maior probabilidade das consolidações orçamentais serem adiadas em governos mais fragmentados, porque nenhum partido quer ficar com o ónus de tal decisão (Alesina e Drazen, 1991), tal conduz à hipótese de que os défices e as dívidas aumentarão mais em governos fragmentados do

que no caso de governos de um partido maioritário.

No segundo grupo de modelos, o argumento principal é que a fragmentação relacionada com o número de partidos que constituem o governo agrava o problema de *common pool*. Sob governos de coligação, os políticos dos diferentes partidos aumentam e aprovam as despesas que beneficiam os respetivos eleitores, contribuindo para o aumento do volume da despesa total. Este problema é tanto mais grave quanto maior o número de partidos em coligação. Contrariamente, quando o número de partidos é menor, é mais fácil atingir uma solução ótima (Olson, 1993).

O terceiro grupo de modelos, *strategic debt models*, considera que os atuais decisores políticos podem adotar um comportamento estratégico quando existe incerteza quanto à possibilidade de serem reeleitos nas próximas eleições. Os políticos em funções realizam mais despesa, apresentam maiores défices e acumulam rácios excessivos de dívida pública, com a intenção de restringir as opções de política do partido adversário que, eventualmente, venha a ganhar as próximas eleições (Tabellini e Alesina, 1990).

A duração dos mandatos (fragmentação no tempo), determinada pelo grau de instabilidade política e pelo grau de polarização ideológica, também assume relevância na explicação dos défices orçamentais (Grilli *et al.*, 1991). Geralmente, os governos com mandatos mais curtos conduzem a política económica de forma míope e evitam a implementação de medidas impopulares. Quanto mais pequeno é o mandato esperado do governo em exercício e mais díspares as preferências dos partidos políticos relativamente às despesas públicas, maiores são os rácios de défice orçamental/PIB e dívida pública/PIB.

Ao nível nacional, Beetsma *et al.* (2009) apontam para um papel limitado das variáveis políticas na explicação das previsões orçamentais e respetivos erros de previsão. Não obstante, duas conclusões importantes decorrem do seu trabalho empírico: (1) as previsões do saldo orçamental são mais otimistas quando elaboradas por um partido recém-chegado ao governo, possivelmente porque os políticos pretendem sinalizar a sua competência em matéria orçamental; e (2) a instabilidade política e as mudanças ideológicas de governos de direita para governos de esquerda contribuem para erros de previsão do saldo orçamental maiores e negativos.

Na explicação das modificações orçamentais dos municípios, cuja abordagem estará mais

próxima do presente estudo, Anessi-Pessina *et al.* (2012), focando a realidade dos municípios italianos, apenas encontram evidência estatística significativa para a influência do ciclo eleitoral. A orientação ideológica e a fragmentação política não são variáveis significativas na determinação das modificações orçamentais dos municípios.

A maioria dos estudos empíricos com dados de municípios dos países europeus explorou a relação entre a liderança política dos governos locais, por um lado, e os défices orçamentais e as dívidas excessivas, por outro lado. A evidência produzida por tais estudos não é consensual. Alguns autores - como Tovmo (2007) para a Noruega, Rattsø e Tovmo (2002) para a Dinamarca e Feld e Kirchgässner (2001) para a Suíça - concluem que não existe suporte para a hipótese de que os défices e as dívidas sejam menores nos governos locais com uma liderança mais forte, resultante de uma menor fragmentação política. Pelo contrário, outros autores - como Hagen e Vabo (2005) para a Noruega e Ashworth *et al.* (2005) para a Bélgica - encontraram evidência robusta que confirma aquela hipótese.

Em termos da análise dos fatores políticos determinantes do saldo orçamental e do endividamento para os municípios portugueses, destacam-se os estudos de Baleiras e Costa (2004), de Veiga e Veiga (2007) e de Ribeiro *et al.* (2013). Nos primeiros dois trabalhos investigase a influência dos ciclos político-eleitorais nas despesas municipais. Em ambos se conclui que existe uma relação significativa entre as duas variáveis. Os presidentes de Câmara exibem um comportamento oportunista que se traduz no aumento das despesas no período pré-eleitoral. Esse comportamento agrava-se no caso dos presidentes que pertencem a partidos de esquerda comparativamente aos presidentes de direita (Veiga e Veiga, 2007). Por seu lado, o estudo de Ribeiro *et al.* (2013) sobre o endividamento dos municípios da região de Lisboa conclui que os fatores políticos (ideologia política e ciclo político) não são relevantes na gestão da dívida daqueles municípios.

Com base na literatura, são definidas as duas hipóteses seguintes quanto à influência das variáveis políticas nos desvios orçamentais dos municípios portugueses:

**Hipótese 3:** os desvios orçamentais são determinados pela ideologia e pela fragmentação política do governo local;



**Hipótese 4:** *os desvios orçamentais ao nível local são determinados por aspetos políticos relativos ao governo nacional.*

#### *Determinantes institucionais*

Ao nível nacional, as determinantes institucionais estão relacionadas com os procedimentos, as instituições e as regras orçamentais que modelam a condução da política orçamental. No presente trabalho, considera-se que a mesma categorização pode ser extensível ao plano subnacional.<sup>5</sup>

O processo orçamental, correspondente às diferentes fases do orçamento, é uma determinante importante da atuação dos governos, porque o problema de *common pool* agrava-se quando existe uma maior descoordenação entre os diversos decisores de política orçamental. Este problema pode ser superado através da centralização do processo orçamental, pelo que processos mais centralizados favorecem a disciplina orçamental (von Hagen, 2005).

Para o nível local, também há literatura que confirma a existência de uma relação inversa entre o grau de centralização do processo orçamental e os défices dos municípios. É o caso de Tovmo (2007) para a Noruega.

Quanto ao quadro institucional doméstico, vários estudos apresentam evidência empírica de que regras orçamentais nacionais mais adequadas e melhores instituições orçamentais independentes contribuem para previsões económicas mais prudentes e menores erros de previsão do saldo orçamental e da dívida pública (Martins e Correia, 2013; Beetsma *et al.*, 2009).

No que respeita às regras orçamentais, as suas virtudes são objeto de discussão no debate sobre regras *versus* políticas discricionárias. Com respeito à influência das regras orçamentais supranacionais nos desvios orçamentais dos países da UEM, a análise empírica conduz a duas conclusões (Martins, 2012; Beetsma *et al.*, 2009; Beetsma e Giuliadori, 2008). A primeira é que situações de défices superiores ao limite de 3% do PIB à data da elaboração das previsões conduzem à apresentação de previsões de crescimento mais desfavoráveis, o que supostamente decorre da necessidade de implementar medidas de consolidação orçamental. Por outro

lado, a segunda conclusão é de que a identificação de uma situação de défice excessivo mais grave do que a situação estimada à data da elaboração das previsões incentiva os respetivos governos a procederem a um ajustamento orçamental adicional, o qual se traduz numa melhoria do saldo orçamental maior do que aquela que estava prevista. Estas duas conclusões sugerem que o PEC contribui para uma redução dos erros de previsão do saldo orçamental nos países da UE, mas o seu cumprimento depende do quadro institucional doméstico desses países (Hallerberg *et al.*, 2001; 2004).

Relativamente às regras orçamentais subnacionais, os resultados do estudo de Cabáses *et al.* (2007), para os municípios espanhóis (1988-2000), sugerem que as restrições ao endividamento local melhoram a disciplina orçamental e reduzem o endividamento. Pelo contrário, segundo Ter-Minassian (2007), as regras orçamentais locais não são nem necessárias nem suficientes para assegurar a disciplina orçamental dos municípios. Mais concretamente, quando o sistema de relações intergovernamentais resulta numa restrição orçamental fraca, as regras subnacionais não serão eficazes se não existir um efetivo compromisso político.

Face ao exposto, é adequado considerar a seguinte hipótese quanto ao efeito dos fatores institucionais nos desvios orçamentais dos municípios portugueses:

**Hipótese 5:** *os princípios e as regras orçamentais influenciam os desvios orçamentais.*

#### *Outras determinantes*

Nesta categoria incluem-se outras variáveis que poderão ter influência sobre os desvios orçamentais dos municípios. É o caso das variáveis relativas ao contexto socioeconómico, como sejam a densidade populacional, a localização geográfica e o poder de compra dos municípios. Embora a literatura não apresente uma fundamentação teórica de suporte à significância destas variáveis, diversos estudos empíricos incluem-nas no grupo das determinantes da situação das finanças públicas locais em Portugal (por exemplo, Ribeiro *et al.*, 2013; Veiga e

<sup>5</sup>Este não é, contudo, um entendimento generalizado a todos os estudos sobre municípios. Por exemplo, Ribeiro *et al.* (2013) apresentam outra classificação, considerando como variável institucional a capacidade turística.



Veiga, 2007). Em linha com o assumido nesses estudos, definimos a seguinte hipótese:

**Hipótese 6:** *os desvios orçamentais são afetados pelo contexto socioeconómico dos municípios.*

### 3. DESVIOS ORÇAMENTAIS E INDICADORES DAS FINANÇAS MUNICIPAIS

Neste estudo são objeto de análise os 278 municípios de Portugal Continental, onde a estrutura do poder político tem apenas dois níveis de decisão política, o nacional e o local.

A avaliação do cumprimento dos critérios de disciplina orçamental, relativos ao défice orçamental e à dívida pública nacional, definidos no Tratado de Maastricht e posteriormente aprofundados no PEC, é efetuada com base nas estatísticas das administrações públicas apuradas segundo o sistema de contabilidade nacional. Na contabilidade nacional utiliza-se a ótica dos compromissos e acréscimos, enquanto que no subsistema orçamental da contabilidade pública prevalece a ótica de caixa. Tendo este aspeto em consideração, adota-se um quadro conceptual diferente do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo da seguinte forma as três variáveis explicadas:

- “**Desvio da receita total**” (*DRT*): receita total liquidada menos a receita total prevista. A receita total corresponde ao somatório das receitas correntes, das receitas de capital e das outras receitas, de acordo com o classificador económico das receitas e despesas públicas (Decreto-lei n.º 26/2002). A receita liquidada reporta-se ao momento da constituição do direito a cobrar ou a receber.

- “**Desvio da despesa total**” (*DDT*): despesa total realizada menos a despesa total prevista. A despesa total também está definida de acordo com o classificador económico acima mencionado. A despesa realizada corresponde à despesa autorizada que deu origem à obrigação de pagar no respetivo ano económico, mesmo que tenha transitado de anos económicos anteriores.

- “**Desvio do saldo orçamental global**” (*DSOg*): saldo orçamental global ou efetivo ob-

servado menos o saldo orçamental global previsto. O saldo orçamental global corresponde à diferença entre a receita total e a despesa total, menos os ativos e passivos financeiros relativos à receita e mais os ativos e passivos financeiros relativos à despesa. No cálculo do saldo orçamental observado são considerados os valores das receitas liquidadas e das despesas realizadas e no cálculo do saldo orçamental previsto usam-se as previsões da receita e da despesa.

Na definição e construção das variáveis explicadas, utiliza-se a informação financeira e orçamental disponibilizada no *site* do Portal Autárquico.<sup>6</sup> Da utilização desta informação resultam duas limitações. Por um lado, as previsões referem-se às previsões do orçamento corrigido e não às previsões apresentadas no orçamento inicial. Por outro lado, o presente estudo reporta-se apenas a 2010, 2011 e 2012 devido à indisponibilidade de dados para a receita e despesa previstas para outros anos.

Dada a diferente dimensão dos municípios em termos de população residente, e de modo a permitir comparações entre municípios, as variáveis explicadas, bem como todas as variáveis expressas em valor (euros), estão definidas em valores *per capita*.

As estatísticas descritivas das variáveis explicadas estão apresentadas no Quadro 1. Para o total da amostra, investiga-se o enviesamento das previsões da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global através da seguinte equação:

$$(1) \quad D_{i,t} = \alpha + \varepsilon_{i,t},$$

sendo  $D = DRT, DDT, DSOg$

onde  $D_{i,t}$  é o desvio da respetiva variável no município  $i$  no ano  $t$ . Quando o coeficiente  $\alpha$  estimado é estatisticamente diferente de zero, as previsões apresentam um enviesamento sistemático. Os valores estimados do coeficiente  $\alpha$  e a sua significância estatística estão também indicados no Quadro 1.

No período 2010-2012, as médias dos desvios são negativas para as três variáveis explicadas e o coeficiente  $\alpha$  é estatisticamente significativo, pelo que os valores observados da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global foram sistematicamente inferiores aos valores previstos.

<sup>6</sup>Acessível através da morada: <http://www.portautarquico.pt/portautarquico/Home.aspx>.

## DETERMINANTES DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Estes dados sugerem existir uma prática de sobre orçamentação das receitas e das despesas nos orçamentos dos municípios. O volume de receita pública é deliberadamente enviesado pelos governos locais com o objetivo de permitir a inscrição no orçamento de um maior volume de despesa. Refira-se que, no período analisado, mais de 98% dos municípios apresentaram desvios negativos da receita total.

No lado da despesa, os desvios são sempre negativos. De acordo com o POCAL, a despesa prevista é o limite máximo para a despesa realizada, mas aquando da implementação a despesa realizada depende da receita liquidada, a qual é inferior à receita e despesa previstas.

Por outro lado, verifica-se que mais de 50 municípios, em cada ano, apresentaram um volume de despesas totais previstas superior ao

**Quadro 1: Estatísticas descritivas dos desvios orçamentais e de outros desvios**

			Número de observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	N.º de municípios com desvios negativos
Desvios orçamentais	Desvio da receita total	<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>-671,30***</b>	<b>519,53</b>	<b>-3.136,37</b>	<b>112,06</b>	<b>824</b>
		2010	278	-739,19	524,28	-3.136,37	6,03	277
		2011	278	-677,97	525,34	-2.792,04	85,85	273
		2012	278	-596,73	500,59	-2.798,38	112,06	274
	Desvio da despesa total	<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>-412,62***</b>	<b>548,09</b>	<b>-12.433,18</b>	<b>-0,86</b>	<b>834</b>
		2010	278	-459,54	804,51	-12.433,18	-12,96	278
		2011	278	-377,34	336,09	-2.157,23	-3,07	278
		2012	278	-400,96	373,62	-2.475,80	-0,86	278
	Desvio do saldo orçamental global	<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>-224,07***</b>	<b>531,49</b>	<b>-2.635,62</b>	<b>11.184,49</b>	<b>692</b>
		2010	278	-247,84	766,65	-2.635,62	11.184,49	251
		2011	278	-263,33	369,94	-2.318,73	1.218,84	231
		2012	278	-161,05	344,65	-1.709,91	1.533,75	210
Outros desvios	Receitas totais previstas menos despesas totais previstas	<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>-12,64</b>	<b>408,11</b>	<b>-11.719,80</b>	<b>884,96</b>	<b>175</b>
		2010	278	-43,79	702,99	-11.719,80	76,81	64
		2011	278	3,39	59,11	-211,37	884,96	59
		2012	278	2,47	41,28	-207,30	342,26	52
	Receitas totais liquidadas menos despesas totais realizadas	<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>-271,33</b>	<b>354,26</b>	<b>-2.634,63</b>	<b>1.536,97</b>	<b>716</b>
		2010	278	-323,44	329,22	-2.634,63	482,79	259
		2011	278	-297,24	361,78	-2.291,68	1.222,65	241
		2012	278	-193,30	358,65	-2.624,45	1.536,97	216

Valores expressos em Euros *per capita*; \*\*\* nível de significância de 1%.

**Nota:** A média total dos desvios orçamentais corresponde à estimativa do coeficiente  $\alpha$  da equação (1).

volume de receitas totais previstas. Acresce que a execução da receita liquidada não é acompanhada por um adequado ajustamento da despesa realizada. Para o total da amostra, as despesas totais realizadas foram, em média, superiores às receitas totais liquidadas em 271,33€ *per capita*. Este valor traduz o volume de despesas *per capita* sem meio de pagamento. Esta inércia na execução orçamental determina que a média dos desvios da despesa total seja inferior, em termos absolutos, à média dos desvios da receita total e, por conseguinte, que os saldos orçamentais observados sejam em média mais desfavoráveis

do que os previstos em 224,07€ *per capita*.

Os desvios negativos sistemáticos do saldo orçamental global explicam a situação financeira dos municípios. Segundo a informação do Quadro 2, os municípios apresentavam, em termos médios e no período de 2010 a 2012, défices orçamentais no valor de 262,08€ *per capita* e níveis de endividamento líquido no valor de 636,93€ *per capita*. Apesar das finanças locais terem melhorado ao longo destes três anos, em 2012, 191 municípios apresentavam défices orçamentais e 56 tinham níveis excessivos de endividamento líquido.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> A LFL n.º 2/2007 introduziu o conceito de endividamento líquido municipal, consonante com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), e estabeleceu limites àquele en-

dividamento em termos de *stocks*; nas leis de finanças locais anteriores os limites eram definidos em termos de fluxos. Na atual

Dada a necessidade de cumprir as metas orçamentais estabelecidas no Programa de Assistência Económica e Financeira, a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), Lei n.º 8/2012, introduziu dois princípios importantes: o controlo da despesa deve ser feito à

data do compromisso e a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso.<sup>8</sup> Esta alteração legal constitui uma justificação adicional para os desvios orçamentais serem definidos de acordo com a ótica dos compromissos.

**Quadro 2: Indicadores das finanças locais**

		Número de observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	N.º municípios com défices orçamentais ou endividamento excessivo
Saldo orçamental global	<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>-262,08</b>	<b>402,49</b>	<b>-3.717,54</b>	<b>1.616,55</b>	<b>683</b>
	2010	278	-351,77	431,77	-3.717,54	425,31	260
	2011	278	-287,12	390,51	-2.211,53	1.273,58	232
	2012	278	-147,35	355,44	-2.355,30	1.616,55	191
	<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>636,93</b>	<b>766,76</b>	<b>-1.480,63</b>	<b>6.698,86</b>	<b>187</b>
Endividamento líquido	2010	278	723,74	717,72	0	6.539,54	57
	2011	278	646,24	786,62	-1.443,18	6.698,86	74
	2012	278	540,80	785,62	-1.480,63	6.669,11	56
	<b>Total</b>	<b>834</b>	<b>636,93</b>	<b>766,76</b>	<b>-1.480,63</b>	<b>6.698,86</b>	<b>187</b>

Valores expressos em Euros *per capita*.

#### 4. VARIÁVEIS EXPLICATIVAS E MODELO

Tendo em consideração as hipóteses apresentadas na secção 2, a investigação das determinantes dos desvios orçamentais dos municípios portugueses contempla as variáveis explicativas que se descrevem de seguida.

##### *Variáveis económicas*

A **hipótese 1** (as práticas de previsão e execução determinam os desvios orçamentais) é testada através de várias variáveis económicas.

A “**variável explicada desfasada**” (**L.DRT**, **L.DDT** e **L.DSOg**) é utilizada para averiguar a relação entre os desvios ao longo do tempo, porque situações orçamentais deficitárias sistematicamente mais desfavoráveis que as previstas conduzem a problemas de desequilíbrio financeiro nos respetivos municípios. Espera-se uma relação positiva e significativa, traduzindo uma manutenção das práticas de previsão e de execução decorrente da natureza sistemática dos desvios orçamentais.

As variáveis “**variação prevista da receita total**” (**VRTprev**) e “**variação prevista da despesa total**” (**VDTPrev**) resultam da diferença entre, por um lado, a receita ou a despesa total

prevista no ano corrente, e, por outro lado, a receita total liquidada no ano anterior. O objetivo é apurar o grau de otimismo das previsões e a sua relação com os desvios da receita e da despesa, respetivamente. Espera-se que previsões mais otimistas contribuam para maiores desvios negativos.

Na explicação dos desvios da despesa total e do saldo orçamental global, considera-se como variável explicativa os “**desvios da receita total**” (**DRT**). Se a receita total prevista é superior à receita total liquidada, o desvio entre a despesa realizada e a despesa prevista será negativo mas de dimensão inferior se se verificar inércia na fase de execução orçamental. Por outro lado, desvios negativos da receita total devem contribuir para situações orçamentais previstas mais favoráveis do que as observadas.

Como foi referido anteriormente, a literatura sugere que o enviesamento deficitário ao nível local é menor quando os municípios têm uma maior proporção de receitas próprias. Na mesma linha, considerou-se adequado investigar a importância das receitas próprias na explicação dos desvios da receita, tendo sido definidas duas variáveis explicativas: “**receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas**” (**ratioRprop**) e “**desvio**

LFL (2013) apenas é considerada a dívida dos passivos financeiros.

<sup>8</sup>No período de 2010 a 2012, o número de municípios que apresentava um prazo médio de pagamento a fornecedores superior a

90 dias reduziu-se de 161 municípios em 2010 para 148 municípios em 2012, mas a média do prazo médio de pagamento a fornecedores dos 308 municípios aumentou em 33 dias, de 131 para 164 dias (Carvalho *et al.*, 2013).

das receitas próprias” (*DRprop*). As receitas próprias são definidas como as receitas totais subtraídas das transferências (correntes e de capital) e dos passivos financeiros e o respetivo desvio corresponde às receitas próprias liquidadas menos as receitas próprias previstas. Quando as “receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas” são superiores a 50%, o município apresenta independência financeira (Carvalho *et al.*, 2013). Um aumento do rácio das receitas próprias pode agravar os desvios negativos da receita, porque os decisores locais têm mais margem para enviar este tipo de receitas. No caso de se verificarem grandes desvios negativos entre as receitas próprias liquidadas e as receitas próprias previstas, os políticos podem alegar que as receitas próprias são mais difíceis de prever do que as transferências. Assim, espera-se um coeficiente estimado de sinal negativo no caso da variável “receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas” e uma relação positiva entre os desvios das receitas próprias e os desvios da receita total.

Para testar a *hipótese 1* ainda se consideraram os desvios das três rubricas da receita e da despesa com maior peso nas previsões para explicar os respetivos desvios. Relativamente à receita, as transferências de capital, as transferências correntes e os impostos diretos representam 30%, 24% e 11% da receita total prevista, respetivamente. Em termos da despesa, a aquisição de bens de capital, a aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal representam em termos médios 40%, 23% e 20%, respetivamente, da despesa total prevista. Assim, foram definidas as variáveis “desvios das transferências de capital” (*DRtcap*), “desvios das transferências correntes” (*DRtcor*) e “desvios dos impostos diretos” (*DRid*) para explicar os desvios da receita total e as variáveis “desvios na aquisição de bens de capital” (*DDabcap*), “desvios na aquisição de bens e serviços” (*DDabs*) e “desvios nas despesas com pessoal” (*DDdp*) para os desvios da despesa total. Espera-se uma relação positiva entre os desvios nestas rubricas e os desvios da receita e da despesa total.

Para testar a *hipótese 2* (os desvios orçamentais dependem do saldo orçamental do município à data da elaboração das previsões) considerou-se a variável “saldo orçamental global

observado desfasado um período” (*L.Sog*). Caso os decisores locais não corrijam a situação orçamental dos seus municípios, défices orçamentais no ano anterior implicarão desvios negativos da receita e do saldo orçamental de maior dimensão e desvios negativos da despesa de menor dimensão. Logo, espera-se uma relação positiva para os desvios da receita total e do saldo orçamental global e uma relação negativa para os desvios da despesa total.

### *Variáveis políticas*

As variáveis políticas foram definidas com base nos resultados oficiais publicados nos *sites* da Comissão Nacional de Eleições e da Direção Geral da Administração Interna. Como o presente estudo se refere apenas aos anos de 2010 a 2012 e as eleições autárquicas mais recentes se realizaram em 2009 e em 2013, não é possível aferir a existência de um comportamento oportunista nos anos de eleições autárquicas.

Para testar a *hipótese 3* (os desvios orçamentais são determinados pela ideologia e pela fragmentação política do governo local) foram definidas três variáveis.

A *dummy* “presidente de direita” (*dir*) toma o valor de 1 quando o presidente de Câmara é de um partido de direita. O objetivo é verificar se a ideologia política do governo local tem influência sobre os respetivos desvios orçamentais. Em linha com a literatura para os desvios do saldo orçamental ao nível nacional, investiga-se se os presidentes de direita incorrem em menores desvios negativos da receita e do saldo orçamental e maiores desvios negativos da despesa. Por outras palavras, investiga-se se o problema dos desvios orçamentais é menor quando a Câmara é conduzida por um presidente de direita.

Para aferir a importância do número de decisores políticos e da duração dos seus mandatos são consideradas duas variáveis políticas. A variável “tipo de governo” (*gmar*) é uma *dummy* que assume um valor igual a 1 quando um partido único é maioritário no número de mandatos da Câmara Municipal. A escolha recaiu sobre este órgão por se tratar do órgão executivo e, logo, ser responsável pela gestão corrente dos assuntos do município. Espera-se que o problema dos desvios orçamentais seja menor quando existe menor fragmentação política.

A variável “limitação de mandatos” (*mand*) é uma *dummy* que toma o valor unitário

quando o número de mandatos dos presidentes de Câmara eleitos em 2009 é superior ou igual a três. Esta variável pretende avaliar o impacto futuro nos desvios orçamentais da Lei n.º 46/2005 que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes das Câmaras.<sup>9</sup> Não existe antecipadamente uma expectativa quanto ao sinal desta variável política.

No que respeita à **hipótese 4** (*os desvios orçamentais ao nível local são determinados por aspetos políticos relativos ao governo nacional*) foram definidas duas variáveis políticas.

A variável “**partilha de ideologia**” (*pideo*) é uma *dummy* igual a 1 quando o presidente da Câmara e o governo central partilham a mesma ideologia política à data da elaboração das previsões. Pretende-se investigar se os municípios são menos rigorosos na elaboração das previsões e, logo, têm maiores desvios orçamentais, quando há expectativa de serem favorecidos pelo governo central da mesma cor política.

A *dummy* “**eleições legislativas**” (*eleleg*) é igual a 1 no ano de 2011 e visa aferir se os políticos locais elaboram previsões de receita mais otimistas e adotam um comportamento mais despesista nos anos de eleições legislativas, com a intenção de potenciar os resultados eleitorais do seu partido.

#### Variáveis institucionais

As três variáveis institucionais utilizadas para investigar a **hipótese 5** (*os princípios e as regras orçamentais influenciam os desvios orçamentais*) foram definidas com base na informação disponibilizada no *site* do Portal Autárquico.

A variável “**excesso de endividamento líquido**” (*excessoend*) corresponde à diferença entre o endividamento líquido total, excluindo os montantes legalmente excecionados, e o limite de endividamento. Em 2010, o apuramento do endividamento líquido e o seu limite estão nos termos da LFL n.º 2/2007 e, em 2011 e 2012, esses valores estão em conformidade com as Leis do Orçamento de Estado para os respetivos anos. No caso de violação do limite de en-

dividamento líquido, o artigo 5.º da LFL n.º 2/2007 prevê que o respetivo município seja sancionado no ano subsequente com uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais recebidas do Estado. Assim, a variável “**municípios sancionados**” (*munsanc*) é uma *dummy* que assume um valor unitário no caso dos 16 municípios sancionados por incumprimento dos limites de endividamento em 2011 e 2012.<sup>10</sup>

A *dummy* “**saldo orçamental observado corrente negativo**” (*scornneg*) assume o valor de 1 quando o respetivo município apresenta um défice corrente (na ótica dos compromissos). O objetivo desta variável é investigar os desvios orçamentais dos municípios que não cumpriram o princípio do equilíbrio inscrito no POCAL e que estabelece que as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes.

A expectativa é que quanto maior o nível de endividamento excessivo maiores serão os desvios orçamentais. Espera-se também que o problema dos desvios orçamentais se agrave no caso dos municípios sancionados e com défices correntes.

#### Variáveis socioeconómicas

De forma a testar a **hipótese 6** (*os desvios orçamentais são afetados pelo contexto socioeconómico dos municípios*), foram consideradas cinco variáveis.

A variável “**litoral**” (*litoral*) é uma *dummy* que assume o valor unitário nos municípios das NUTSIII que ocupam a faixa litoral de Portugal Continental onde o grau de concentração do poder de compra é maior (INE, 2013). A variável “**índice per capita do poder de compra**” (*ipc*), à semelhança da variável litoral, foi incluída com o objetivo de investigar se os municípios mais ricos apresentam um padrão de desvios orçamentais diferente dos restantes municípios.<sup>11</sup> Como *a priori* não se sabe se as maiores pressões exercidas no lado das despesas são compensadas, ou não, pela maior capacidade de obtenção de receitas, não é possível definir o sinal esperado destas variáveis.

<sup>9</sup>Esta lei entrou em vigor em 1 de janeiro de 2006, mas só teve efeitos práticos nas eleições autárquicas de 2013, porque os presidentes que em 2006 estivessem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo, podiam-se recandidatar nas eleições autárquicas de 2009.

<sup>10</sup>Os municípios são Alandroal, Alcochete, Cartaxo, Chaves, Espinho, Freixo de Espada à Cinta, Lagos, Lousada, Mirandela, Oliveira do Hospital, Portalegre, Portimão, Serpa, Vieira do Minho, Vila Nova de Poiares e Vizela.

<sup>11</sup>O INE publicou o “índice *per capita* do poder de compra” para 2009 e 2011; não dispondo de dados para 2010 e 2012, considera-se que nesses anos o índice foi igual ao valor do índice no ano anterior.

De modo a agrupar os municípios de acordo com a sua dimensão, tomou-se a informação disponível no *site* da PORDATA relativa às estimativas anuais da população residente elaboradas pelo INE. São definidos como municípios muito pequenos aqueles cujo número de habitantes é inferior ou igual a 5000. Os municípios pequenos têm um número de habitantes entre 5001 e 10000. Os municípios médios apresentam um número de habitantes superior a 10000 e inferior ou igual a 80000. Os municípios grandes têm mais de 80000 habitantes.<sup>12</sup> Dado que os municípios médios são em maior número, as variáveis “municípios muito pequenos” (*mpeq*), “municípios pequenos” (*peq*) e “municípios grandes” (*grand*) são *dummies* que assumem um valor igual a 1 no caso dos

municípios muito pequenos, pequenos e grandes, respetivamente. Estas variáveis foram incluídas, porque ao analisar as estatísticas descritivas dos desvios orçamentais por dimensão dos municípios (Quadro 3) constatou-se que a média dos desvios varia consideravelmente com a dimensão populacional dos municípios.

De acordo com o Quadro 3, os municípios de dimensão média são os que apresentam desvios médios do saldo orçamental global mais elevados (em termos absolutos), porque os elevados desvios negativos da receita não são acompanhados por uma adequada execução orçamental da despesa. Pelo contrário, os municípios grandes são os que apresentam os menores desvios médios (em termos absolutos) nas três variáveis analisadas.

**Quadro 3: Dimensão dos municípios e desvios orçamentais**

	Dimensão populacional dos municípios	Número de observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Desvio da receita total	Muito pequenos	87	-984,40	666,72	-3.136,37	67,03
	Pequenos	207	-926,28	554,84	-2.798,38	2,02
	Médios	459	-570,52	415,11	-2.663,14	85,85
	Grandes	81	-254,47	210,70	-975,57	112,06
Desvio da despesa total	Muito pequenos	87	-788,94	508,49	-2.428,08	-10,75
	Pequenos	207	-673,36	902,99	-12.433,18	-12,96
	Médios	459	-271,44	196,53	-1.448,15	-0,86
	Grandes	81	-142,08	104,04	-609,17	-17,80
Desvio do saldo orçamental global	Muito pequenos	87	-167,99	566,43	-2.635,62	1.533,75
	Pequenos	207	-214,95	892,86	-1.407,00	11.184,49
	Médios	459	-261,56	292,25	-1.977,69	266,34
	Grandes	81	-95,21	161,80	-689,63	326,57

Valores expressos em Euros *per capita*.

Os sinais esperados para estas três variáveis *dummy* têm em consideração a média dos desvios para o respetivo conjunto de municípios comparativamente à média dos desvios nos municípios médios.

No Quadro 4 apresenta-se um resumo das variáveis explicativas consideradas para testar empiricamente a validade das hipóteses formuladas com base na literatura relevante e as relações esperadas entre essas variáveis e os desvios da receita, da despesa e do saldo orçamental.<sup>13</sup>

Em termos metodológicos, para identificar as determinantes das variáveis explicadas e tes-

tar as hipóteses formuladas, estimaram-se três modelos, cada um com quatro especificações diferentes. A especificação (a) inclui as variáveis económicas e socioeconómicas. Na especificação (b) utilizam-se as variáveis económicas e socioeconómicas significativas e as variáveis políticas. A especificação (c) reporta os coeficientes estimados das variáveis económicas, socioeconómicas e políticas com significância estatística e junta as variáveis institucionais. Por último, a especificação (d) apresenta as variáveis económicas, políticas, institucionais e socioeconómicas significativas.

<sup>12</sup> Esta classificação segue a adotada pelo CFP (2013), que tem em consideração o artigo 32.º sobre a distribuição do Fundo Geral Municipal da LFL aprovada em 2013.

<sup>13</sup> As estatísticas descritivas das variáveis explicativas estão apresentadas no quadro A.1 em apêndice.

Os modelos foram estimados utilizando o método dos mínimos quadrados com dados agrupados em painel (*pooled OLS*). Não se con-

siderou adequado utilizar modelos de efeitos fixos ou de efeitos aleatórios, dada a reduzida dimensão temporal da amostra.

**Quadro 4: Hipóteses, variáveis e relação esperada**

Determinantes	Hipóteses	Variáveis			Relação esperada		
		DRT	DDT	DSOg	DRT	DDT	DSOg
Determinantes económicas	H1	Variável explicada desfasada ( <b>L.DRT</b> )	Variável explicada desfasada ( <b>L.DDT</b> )	Variável explicada desfasada ( <b>L.DSOg</b> )	+	+	+
		Varição prevista da receita total ( <b>VRTprev</b> )	Varição prevista da despesa total ( <b>VDTPrev</b> )		-	-	
			Desvio da receita total ( <b>DRT</b> )	Desvio da receita total ( <b>DRT</b> )		+	+
		Receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas ( <b>racioRprop</b> )			-		
		Desvio das receitas próprias ( <b>DRprop</b> )			+		
		Desvios das transferências de capital ( <b>DRTcap</b> ); desvios das transferências correntes ( <b>DRTcor</b> ); desvios dos impostos diretos ( <b>DRid</b> )	Desvios na aquisição de bens de capital ( <b>DDabcap</b> ); desvios na aquisição de bens e serviços ( <b>DDabs</b> ); desvios nas despesas com pessoal ( <b>DDdp</b> )		+	+	
	H2	Saldo orçamental global observado desfasado um período ( <b>L.SOg</b> )			+	-	+
Determinantes políticas	H3	Presidente de direita ( <b>dir</b> )			+	-	+
		Tipo de governo ( <b>gmar</b> )			+	-	+
		Limitação de mandatos ( <b>mand</b> )			?	?	?
	H4	Partilha de ideologia ( <b>pideo</b> )			-	+	-
		Eleições legislativas ( <b>eleleg</b> )			-	+	-
Determinantes institucionais	H5	Excesso de endividamento líquido ( <b>excessoend</b> )			-	+	-
		Municípios sancionados ( <b>munsanc</b> )			-	+	-
		Saldo orçamental observado corrente negativo ( <b>scornneg</b> )			-	+	-
Outras Determinantes	H6	Litoral ( <b>litoral</b> )			?	?	?
		Índice <i>per capita</i> do poder de compra ( <b>ipc</b> )			?	?	?
		Municípios muito pequenos ( <b>mpeq</b> )			-	-	+
		Municípios pequenos ( <b>peq</b> )			-	-	+
		Municípios grandes ( <b>grand</b> )			+	+	+

## 5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta secção são apresentados os coeficientes estimados e interpretados os resultados, de modo a verificar a validade, ou não, das hipóteses formuladas.

### 5.1 Desvios da Receita Total

A análise dos resultados obtidos permite extrair as conclusões que se apresentam de seguida (Quadro 5).

A “variável explicada desfasada” tem um coeficiente positivo e com significância estatís-



# DETERMINANTES DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

tica (a um nível de 10%), o que significa que não ocorreram alterações importantes das práticas de previsão e de execução da receita total.

Quando a receita total prevista no ano corrente é maior que a receita total liquidada no ano anterior verifica-se um desvio negativo da receita total, o que significa que a receita total prevista é também superior à receita total liquidada

no ano corrente. Tal como esperado, o sinal negativo mostra que existe um problema de enviesamento otimista e sistemático das previsões da receita total.

Um aumento de um ponto percentual das “receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas” contribui para maiores desvios negativos da receita total. Estas

**Quadro 5: Determinantes dos desvios da receita total**

	Variáveis	(a)	(b)	(c)	(d)
<b>Variáveis económicas</b>					
H1	L.DRT	<b>0,064</b> *	<b>0,064</b> *	<b>0,066</b> *	<b>0,064</b> *
		0,035	0,034	0,035	0,034
	VRTprev	<b>-0,142</b> ***	<b>-0,142</b> ***	<b>-0,141</b> ***	<b>-0,142</b> ***
		0,047	0,046	0,046	0,046
	racioRprop	<b>-2,485</b> **	<b>-2,542</b> ***	<b>-2,373</b> ***	<b>-2,476</b> ***
		0,975	0,978	0,867	0,953
	DRprop	<b>0,700</b> ***	<b>0,701</b> ***	<b>0,700</b> ***	<b>0,700</b> ***
H2		0,072	0,071	0,070	0,072
	DRtcap	<b>0,796</b> ***	<b>0,802</b> ***	<b>0,782</b> ***	<b>0,796</b> ***
		0,064	0,062	0,070	0,064
	DRtcor	<b>0,682</b> ***	<b>0,677</b> ***	<b>0,672</b> ***	<b>0,682</b> ***
		0,089	0,089	0,088	0,089
	DRid	<b>0,444</b> **	<b>0,424</b> **	<b>0,405</b> **	<b>0,443</b> **
		0,194	0,184	0,188	0,192
H3	L.Sog	<b>0,160</b> ***	<b>0,161</b> ***	<b>0,148</b> ***	<b>0,160</b> ***
		0,056	0,056	0,052	0,056
<b>Variáveis políticas</b>					
H3	dir		<b>12,326</b>		
			9,639		
	gmar		<b>-14,817</b>		
H4			10,535		
	mand		<b>-8,863</b>		
			10,290		
H4	pideo		<b>9,252</b>		
			9,610		
	eleleg		<b>4,139</b>		
H5			10,019		
<b>Variáveis institucionais</b>					
H5	excessoend			<b>-0,026</b>	
				0,027	
	munsanc			<b>-43,130</b>	
H6				38,308	
	scorneg			<b>-8,466</b>	
				9,173	
<b>Variáveis socioeconómicas</b>					
H6	litoral	<b>0,893</b>			
		9,949			
	ipc	<b>0,660</b> **	<b>0,625</b> **	<b>0,653</b> **	<b>0,657</b> **
		0,327	0,317	0,316	0,323
	mpeq	<b>-49,336</b> *	<b>-51,027</b> *	<b>-53,578</b> *	<b>-49,695</b> *
		26,113	26,833	27,596	26,235
	peq	<b>-27,731</b> ***	<b>-27,898</b> *	<b>-32,018</b> **	<b>-28,020</b> **
H6		13,790	14,441	15,540	13,995
	grand	<b>27,554</b> **	<b>25,019</b> *	<b>21,639</b> *	<b>27,708</b> **
		13,811	13,718	13,065	13,994
	Constante	<b>41,666</b>	<b>52,225</b> **	<b>39,339</b>	<b>42,081</b> **
		29,382	38,781	25,305	29,270
	N	<b>556</b>	<b>556</b>	<b>556</b>	<b>556</b>
	R <sup>2</sup>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>

\* nível de significância de 10%; \*\* nível de significância de 5%; \*\*\* nível de significância de 1%.

Nota: Os valores sob os coeficientes estimados correspondem aos desvios padrão robustos.

receitas apresentam, em termos médios, elevados desvios negativos (ver Quadro A.1 em apêndice), o que sugere uma maior predisposição dos decisores locais para enviesar de forma otimista as previsões deste tipo de receitas.

Os “desvios das receitas próprias, das transferências de capital e das transferências correntes” apresentam coeficientes significativos de dimensão idêntica (entre 0,7 e 0,8), devido quer à elevada dimensão média dos seus desvios quer ao peso médio considerável das respetivas variáveis na receita total prevista. Salienta-se que, em termos médios, as receitas próprias previstas representam 41% da receita total prevista. Por seu lado, os “desvios dos impostos diretos” exibem um coeficiente menor (0,4), dada a menor dimensão dos seus desvios e do seu peso na receita total prevista, em termos médios.<sup>14</sup>

Em suma, relativamente à **hipótese 1**, confirma-se um enviesamento sistemático das previsões da receita, nomeadamente das rubricas com maior peso nas receitas totais.

Situações de défice no ano anterior (isto é, receitas totais liquidadas inferiores às despesas totais realizadas) explicam a ocorrência de desvios negativos da receita total no ano corrente. Por conseguinte, os resultados confirmam a **hipótese 2** e indicam que défices orçamentais aquando da elaboração das previsões incentivam os governos locais ao enviesamento otimista das previsões de receita.

As variáveis políticas e institucionais não são estatisticamente significativas, pelo que os resultados não validam as **hipóteses 3, 4 e 5** no caso dos desvios da receita total.

Quanto às variáveis socioeconómicas, existe uma relação positiva entre o “índice *per capita* do poder de compra” e os desvios da receita total, pelo que os municípios mais ricos apresentam menores desvios negativos da receita. Comparativamente aos municípios de dimensão média, e tal como esperado, os “municípios muito pequenos” e os “municípios pequenos” apresentam maiores desvios negativos da receita, enquanto que os “municípios grandes” apresentam menores desvios negativos da receita. Os resultados confirmam a **hipótese 6** e a sua análise conjunta sugere que sendo a receita maior nos municípios mais ricos e maiores, provavelmente os decisores locais têm menos incentivos

para incluírem nos orçamentos previsões de receita enviesadas.

## 5.2 Desvios da Despesa Total

A análise empírica das determinantes dos “desvios da despesa total” segue a mesma lógica, pelo que são apresentadas as quatro especificações no Quadro 6. Os “desvios da despesa total” não são explicados nem pelos desvios da despesa total verificados no ano anterior nem pelo otimismo das previsões da despesa relativamente à receita liquidada no ano anterior.

Pelo contrário, os “desvios da despesa total” são explicados de forma significativa pelos “desvios da receita total”.<sup>15</sup> Quando a receita total prevista é superior à receita total liquidada em 1€ *per capita*, a despesa total prevista é superior à despesa total realizada em apenas 3 a 4 cêntimos *per capita*. A reduzida dimensão do coeficiente denuncia que a aprovação das despesas tem em consideração as dotações orçamentais previstas e não os níveis de execução da receita liquidada.

No caso dos “desvios na aquisição de bens de capital, na aquisição de bens e serviços e nas despesas com pessoal”, valores previstos superiores aos valores realizados em 1€ *per capita* contribuem para um aumento dos desvios negativos da despesa total em mais de 1€ *per capita*. Neste caso, a dimensão do coeficiente estimado significa que não são as despesas destas rubricas que aproximam a despesa total realizada da despesa total prevista.

Os resultados anteriores validam a **hipótese 1** e identificam um problema de execução orçamental ao nível da despesa: o volume de despesa realizada não é adequadamente ajustado ao volume de receita liquidada. Esta inércia, todavia, não ocorre nas rubricas com maior peso na despesa total prevista.

Os desvios da despesa não dependem do saldo orçamental aquando da realização das previsões, pelo que a **hipótese 2** não é confirmada.

As variáveis políticas “limitação de mandatos” e “eleições legislativas” apresentam coeficientes significativos (a um nível de significância de 5% e 10%, respetivamente), pelo que os resultados validam a **hipótese 3** (na parte relativa à fragmentação política) e a **hipótese 4**. Os

<sup>14</sup>A rubrica venda de bens de investimento, cujas previsões representam 23% das receitas próprias previstas, tem um desvio médio negativo de 180,96€ *per capita*. Este desvio explica uma parte da diferença entre a dimensão dos coeficientes estimados dos desvios das receitas próprias e dos desvios dos impostos diretos.

<sup>15</sup>A variável explicativa “desvios da receita total” não é significativa na especificação (a), porque existem problemas de multicolinearidade com a variável “variação prevista da despesa total”, sendo o coeficiente de correlação de -0,78.

# DETERMINANTES DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

desvios negativos da despesa são menores quando o presidente da Câmara está em funções há três ou mais mandatos. Nestes municípios, o

desvio médio entre a receita total prevista e a despesa total prevista é positivo (de 0,35€ *per-capita*) e os desvios entre a receita total liqui-

**Quadro 6: Determinantes dos desvios da despesa total**

	Variáveis	(a)	(b)	(c)	(d)
<b>Variáveis económicas</b>					
H1	L.DDT	<b>0,002</b> 0,003			
	VDTPrev	<b>-0,008</b> 0,007			
	DRT	<b>0,027</b> 0,017	<b>0,036</b> *** 0,005	<b>0,038</b> *** 0,005	<b>0,036</b> *** 0,005
	DDabcap	<b>1,023</b> *** 0,027	<b>1,013</b> *** 0,017	<b>1,012</b> *** 0,018	<b>1,013</b> *** 0,017
	DDabs	<b>1,233</b> *** 0,067	<b>1,223</b> *** 0,061	<b>1,221</b> *** 0,061	<b>1,222</b> *** 0,062
	DDdp	<b>1,312</b> *** 0,129	<b>1,185</b> *** 0,086	<b>1,187</b> *** 0,088	<b>1,186</b> *** 0,087
H2	L.Sog	<b>-0,002</b> 0,014			
<b>Variáveis políticas</b>					
H3	dir		<b>-0,335</b> 3,312		
	gmar		<b>1,974</b> 4,369		
	mand		<b>8,357</b> ** 3,295	<b>8,586</b> ** 3,352	<b>8,438</b> ** 3,289
H4	pideo		<b>-1,526</b> 3,576		
	eleleg		<b>5,354</b> * 3,131	<b>5,428</b> * 3,247	<b>5,262</b> * 3,104
<b>Variáveis institucionais</b>					
H5	excessoend			<b>-0,004</b> 0,008	
	munsanc			<b>5,345</b> 7,629	
	scorneg			<b>4,642</b> 3,175	
<b>Variáveis socioeconómicas</b>					
H6	litoral	<b>-6,044</b> 6,353			
	ipc	<b>-0,529</b> * 0,273	<b>-0,376</b> ** 0,187	<b>-0,385</b> ** 0,168	<b>-0,388</b> ** 0,170
	mpeq	<b>-40,654</b> *** 14,362	<b>-29,505</b> *** 9,171	<b>-30,881</b> *** 9,409	<b>-29,608</b> *** 9,093
	peq	<b>-15,730</b> ** 6,636	<b>-18,139</b> *** 4,940	<b>-18,922</b> *** 5,208	<b>-18,294</b> *** 4,928
	grand	<b>1,367</b> 4,252			
	Constante	<b>47,167</b> * 22,661	<b>19,496</b> 18,270	<b>17,885</b> 13,862	<b>20,929</b> 14,300
	N	<b>556</b>	<b>834</b>	<b>834</b>	<b>834</b>
	R <sup>2</sup>	<b>0,98</b>	<b>0,99</b>	<b>0,99</b>	<b>0,99</b>

\* nível de significância de 10%; \*\* nível de significância de 5%; \*\*\* nível de significância de 1%.

Nota: Os valores sob os coeficientes estimados correspondem aos desvios padrão robustos

dada e a despesa total realizada são, em média, de -136,72€ *per capita*, sendo menores (em valores absolutos) que os respetivos desvios para o total da amostra (ver Quadro 1). Assim, nestes municípios, os desvios negativos da despesa são menores porque as previsões da despesa são menos otimistas, não traduzindo maior inércia na execução da despesa. Este resultado sugere que, no futuro, a aplicação da lei de limitação de mandatos pode aumentar o otimismo das previsões da despesa.

Relativamente à variável “eleições legislativas”, a sua interpretação sugere que os decisores locais adotam um comportamento mais despesista em período eleitoral. Contudo, este resultado deve ser interpretado com precaução dada a reduzida dimensão temporal da amostra.

Por último, nenhuma das variáveis institucionais tem significância estatística na explicação dos “desvios da despesa total” pelo que a *hipótese 5* não é confirmada.

A variável “índice *per capita* do poder de compra” tem um coeficiente negativo e significativo, pelo que quanto maior é o poder de compra dos munícipes mais negativos são os desvios da despesa total. Por outro lado, os “municípios muito pequenos” e os “municípios pequenos” apresentam maiores desvios negativos da despesa do que os municípios médios. Deste modo, a *hipótese 6* é validada e os resultados indicam que os municípios mais ricos e mais pequenos apresentam uma menor inércia da despesa, eventualmente porque existe uma menor pressão sobre os decisores locais para aumentar a despesa (realizada).

### 5.3 Desvios do Saldo Orçamental Global

A análise dos resultados das quatro especificações relativas aos “desvios do saldo orçamental global” (Quadro 7), conjuntamente com os resultados para a receita e despesa total apresentados anteriormente, permite evidenciar os seguintes aspetos.

Os “desvios do saldo orçamental global” não são explicados pelos desvios desfasados. Os desvios desfasados apenas são significativos na explicação dos desvios da receita total, o que evidencia uma prática sistemática de inscrição no orçamento de previsões otimistas de receita. Por sua vez, os “desvios da receita total” explicam parte dos “desvios do saldo orçamental global”, o que confirma a validade da *hipótese 1*. Um défice orçamental aquando da elaboração

das previsões contribui para desvios negativos da receita total e do saldo orçamental global, enquanto que a mesma variável não é significativa na explicação dos desvios da despesa total. Este resultado valida a *hipótese 2* e enfatiza que quanto maior é o défice local no ano anterior, maior é o incentivo dos governos para enviesarem as previsões de receita municipal, o que, ao invés de corrigir, agrava a situação orçamental dos municípios.

No conjunto das variáveis políticas, apenas a variável “eleições legislativas” se revela estatisticamente significativa com um coeficiente negativo. Em 2011, foram menores os desvios negativos da despesa e maiores os desvios negativos do saldo orçamental, eventualmente devido a um comportamento mais despesista dos governos locais. No caso dos desvios do saldo orçamental, os resultados confirmam a *hipótese 4*, mas não validam a *hipótese 3*.

Como referido anteriormente, as variáveis institucionais não têm significância estatística na explicação dos desvios da receita e da despesa total, mas as variáveis “excesso de endividamento” e “saldo orçamental corrente observado negativo” são significativas na explicação dos desvios do saldo orçamental, validando a *hipótese 5*. Tal sugere que o incumprimento do limite de endividamento, da LFL n.º 2/2007, e do princípio de equilíbrio orçamental, inscrito no POCAL, implicaram situações orçamentais observadas mais desfavoráveis do que as previstas.

Por último, os resultados indicam que os “municípios muito pequenos e pequenos” apresentam menores desvios negativos do saldo orçamental do que os municípios médios, pelo que o contexto socioeconómico também se revela importante na explicação dos desvios orçamentais (*hipótese 6*). Estas duas variáveis apresentam coeficientes negativos e significativos na explicação dos desvios da receita e da despesa total. Os resultados indicam, assim, que os erros de previsão da receita são mais do que compensados por uma adequada execução da despesa, eventualmente porque nos municípios mais pequenos são menores as pressões sobre a despesa, pelo que a situação orçamental observada está mais próxima da situação prevista.

## 6. CONCLUSÕES

Em 2012, dos 278 municípios de Portugal Continental, 191 apresentaram um volume de despesa realizada superior ao volume de receita

# DETERMINANTES DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

liquidada e o nível de endividamento líquido era excessivo em 56 municípios. No ano seguinte foi aprovada uma nova LFL. Tal deveu-se, por

um lado, à preocupação com o endividamento dos municípios portugueses e às potenciais consequências para o orçamento nacional em caso

**Quadro 7: Determinantes dos desvios do saldo orçamental global**

Hipóteses	Variáveis	(a)	(b)	(c)	(d)
<b>Variáveis económicas</b>					
H1	L.DSOg	<b>0,062</b> 0,043			
	DRT	<b>0,381</b> *** 0,050	<b>0,403</b> *** 0,047	<b>0,372</b> *** 0,045	<b>0,365</b> *** 0,046
H2	L.SOg	<b>0,254</b> *** 0,076	<b>0,263</b> *** 0,077	<b>0,214</b> *** 0,083	<b>0,212</b> *** 0,082
<b>Variáveis políticas</b>					
H3	dir		<b>13,028</b> 20,345		
	gmar		<b>9,677</b> 17,767		
	mand		<b>8,015</b> 20,730		
H4	pideo		<b>-9,576</b> 20,082		
	eleleg		<b>-50,409</b> ** 20,388	<b>-56,156</b> *** 20,016	<b>-55,980</b> *** 20,022
<b>Variáveis institucionais</b>					
H5	excessoend			<b>-0,260</b> *** 0,078	<b>-0,229</b> *** 0,072
	munsanc			<b>85,347</b> 52,517	
	scorneg			<b>-86,911</b> *** 19,325	<b>-87,848</b> *** 19,385
<b>Variáveis socioeconómicas</b>					
H6	litoral	<b>14,288</b> 23,610			
	ipc	<b>-0,230</b> 0,486			
	mpeq	<b>302,872</b> *** 63,501	<b>306,800</b> *** 58,479	<b>291,193</b> *** 53,209	<b>288,409</b> *** 53,346
	peq	<b>171,568</b> *** 27,958	<b>181,967</b> *** 28,023	<b>180,443</b> *** 27,441	<b>175,041</b> *** 28,130
	grand	<b>-9,059</b> 18,304			
	Constante	<b>64,904</b> 49,740	<b>63,781</b> ** 28,905	<b>80,481</b> *** 18,385	<b>84,642</b> *** 18,099
	N	<b>556</b>	<b>556</b>	<b>556</b>	<b>556</b>
	R <sup>2</sup>	<b>0,60</b>	<b>0,59</b>	<b>0,62</b>	<b>0,62</b>

\* nível de significância de 10%; \*\* nível de significância de 5%; \*\*\* nível de significância de 1%.

Nota: Os valores sob os coeficientes estimados correspondem aos desvios padrão robustos.

de *bailout*, e, por outro lado, à necessidade de melhorar o processo orçamental em resposta às condicionalidades impostas pelo memorando de entendimento.

A verificação de desvios sistemáticos entre o valor orçamental apurado e o previsto nos orçamentos dos municípios contribuiu para a atual

situação das finanças públicas locais. Por conseguinte, neste trabalho investigam-se as principais determinantes económicas, políticas e institucionais dos desvios da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global, para os 278 municípios de Portugal Continental no período 2010-2012.

Os resultados do estudo econométrico sugerem que, nos municípios portugueses, os desvios orçamentais resultam, principalmente, de previsões otimistas da receita e de inércia na execução da despesa. Quanto maior é o otimismo das previsões da receita, maiores são os desvios negativos da receita e, por consequência destes, maiores os desvios negativos da despesa e do saldo orçamental. Todavia, os desvios negativos da receita são maiores (em valor absoluto) do que os desvios negativos da despesa. Aquando da execução orçamental, os governantes realizam despesa com base no volume de despesa prevista sem ter em devida consideração a receita efetivamente liquidada.

Uma segunda conclusão é que os desvios negativos da receita total são maiores quando aumentam as “receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas”, porque os “desvios das receitas próprias” são, em termos médios, superiores aos “desvios das transferências de capital” e muito superiores aos “desvios das transferências correntes”. As previsões das receitas próprias, nomeadamente as previsões relativas à venda de bens de investimento, parecem mais suscetíveis de enviesamento pelos decisores locais, pelo que a redução das transferências do Estado e o consequente aumento das receitas próprias, sob a nova LFL, poderá agravar os desvios orçamentais.

Ainda relativamente às determinantes económicas, conclui-se que os desvios negativos da receita total e do saldo orçamental global são maiores quando existem défices orçamentais à data da elaboração das previsões. Este resultado sugere que os desvios orçamentais decorrem da falta de empenho dos decisores locais em melhorar o saldo orçamental. A sobre orçamentação das receitas permite o cumprimento *ex ante* da regra do equilíbrio (entre as receitas e as despesas previstas) e a inércia da despesa *ex post* evita o inconveniente dos governos locais terem de fazer escolhas políticas (a respeito da despesa). As alterações legislativas mais recentes, nomeadamente a orçamentação a médio prazo introduzida pela nova LFL e a aprovação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas, procuraram melhorar o processo orçamental. Todavia, na nossa opinião, a resolução do problema dos desvios orçamentais também depende de um efetivo comprometimento por parte dos políticos locais. Tais compromissos aumentam com os custos de reputação, pelo que a divulgação atempada de informação sobre a situação orçamental dos um

municípios junto dos cidadãos (por exemplo, através do recentemente criado *site* do Portal de Transparência Municipal) poderá minorar o problema dos desvios orçamentais no futuro.

Quanto às determinantes políticas, conclui-se que, em 2011, ano de “eleições legislativas”, os desvios negativos da despesa foram menores e os desvios negativos do saldo orçamental foram maiores, eventualmente devido a um comportamento mais despesista dos governos locais. Contudo, este resultado deve ser interpretado com precaução dada a reduzida dimensão temporal da amostra. Por outro lado, quando o presidente da Câmara está em funções há três ou mais mandatos, os desvios negativos da despesa são menores, provavelmente porque as previsões da despesa são menos otimistas. Todavia, esta variável política não é significativa na explicação dos desvios do saldo orçamental global.

Relativamente às variáveis institucionais, os resultados indicam que o não cumprimento dos limites de endividamento líquido e do princípio de equilíbrio relativo ao saldo orçamental corrente definido no POCAL se traduzem em maiores desvios negativos do saldo orçamental global. A nova LFL redefiniu o limite de endividamento. Atualmente, o limite da dívida total não pode ultrapassar, no final de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Em caso de violação daquele limite, o município fica sujeito a um mecanismo de saneamento financeiro ou a um mecanismo de recuperação financeira. O objetivo da reforma é diminuir a dívida local em percentagem da receita local, pelo que a nova regra orçamental deverá ser mais efetiva em disciplinar as finanças locais.

Os desvios orçamentais também são determinados pelo contexto socioeconómico. A variável “índice *per capita* do poder de compra” é significativa na explicação dos desvios da receita e da despesa total. Quanto maior é o poder de compra dos munícipes, menos enviesadas são as previsões de receita e melhor é a execução da despesa, eventualmente porque as receitas são maiores e as pressões sobre a despesa são menores. Todavia, o “índice *per capita* do poder de compra” não tem significância estatística na explicação dos desvios do saldo orçamental global. Comparativamente aos municípios de dimensão média em termos de população residente, os “municípios muito pequenos” e os “municípios pequenos” (cujo número de habitantes é inferior ou igual a 10000) apresen-

tam maiores desvios negativos da receita e da despesa total e menores desvios negativos do saldo orçamental. Nestes municípios, os maiores erros de previsão da receita são mais do que compensados por uma adequada execução da despesa, pelo que os desvios entre o saldo orçamental observado e previsto são menores.

Este trabalho, sendo inovador, constitui uma abordagem preliminar do estudo dos desvios orçamentais. Futuramente, e assim que es-

tiver disponível informação para um horizonte temporal mais alargado, pretende-se alargar o período objeto de estudo, de modo a reforçar e dar robustez aos resultados obtidos. Este é um tema merecedor de investigação adicional, dada a sua importância na explicação das finanças dos municípios e dado o contexto de consolidação orçamental em que os diferentes subsectores do Estado devem ser solidários no cumprimento dos alvos orçamentais nacionais.

## BIBLIOGRAFIA

Alesina, A.; A. Drazen (1991), “Why Are Stabilizations Delayed?”, *American Economic Review*, 81: 1170-1188.

Alesina, Alberto; Roberto Perotti (1994), “The Political Economy of Budget Deficits”, NBER Working paper.

Anessi-Pessina, E.; Sicilia, M.; Steccolini, I. (2012), “Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: Siamese or Twin?”, *Public Administration Review*, 72(6): 875-884.

Ashworth, John; Benny Geys; Bruno Heyndels (2005), “Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities”, *International Tax and Public Finance*, 12: 395-422.

Balassone, Fabrizio; Daniele Franco; Stefania Zotteri (2003), “Fiscal rules for subnational governments in the EMU context”, *Società Italiana di Economia Pubblica* working paper 196.

Baleiras, Rui Nuno; José da Silva Costa (2004), “To be or not to be in office again: an empirical test of a local political business cycle rationale”, *European Journal of Political Economy*, 2: 655-671.

Beetsma, R.; M. Giuliadori (2008), “Fiscal Adjustment to Cyclical Developments in the OECD: an Empirical Analysis Based on Real-Time Data”, CEPR Discussion Paper, 6692.

Beetsma, R.; M. Giuliadori; P. Wiers (2009), “Planning to Cheat: EU Fiscal Policy in Real Time”, *Economic Policy*, 24: 753-804.

Brück, T.; A. Stephan (2006), “Do Eurozone Countries Cheat with their Budget Deficit Forecasts?”, *KYKLOS*, 59(1): 3-15.

Cabasés, Fermín; Pedro Pascual; Jaime Valés (2007), “The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence

from Spanish municipalities”, *Public Choice*, 131: 293-313.

Carvalho, J. B. C.; M. J. S. Fernandes; P. J. S. Camões; S. M. F. Jorge (2013), *Anuário financeiro dos municípios portugueses 2011 e 2012*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

Conselho das Finanças Públicas (2013), “Análise das propostas de lei das finanças subnacionais”, Relatório N.º 1/2013, abril de 2013.

Cunha, J. Correia; Patrícia Silva (2002), “Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal”, Banco de Portugal, Boletim Económico, março 2002.

European Commission (2005), “Public Finances in EMU – 2005”, *European Economy* 3/2005.

European Commission (2012), “Public Finances in EMU - 2012”, *European Economy* 4/2012.

Feld, Lars P.; Gebhard Kirchgässner (2001), “Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss”, *Public Choice*, 109: 347-370, 2001.

Foremny, Dirk (2014), “Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy”, *European Journal of Political Economy*, 34: 86-110.

Grilli, V.; D. Masciandaro; G. Tabellini (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in Industrial Countries”, *Economic Policy*, 13: 341-392.

Hagen, T. P.; S. I. Vabo (2005), “Political Characteristics, Institutional Procedures and Fiscal Performance: Panel Analyses in Norwegian Local Governments, 1991-1998”, *European Journal of Political Research* 44(1): 43-64.

Hallerberg, M.; R. Strauch; J. von Hagen (2001), “The Use and Effectiveness of Budget-



ary Rules and Norms in EU Member States”, report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies, June.

Hallerberg, M.; R. Strauch; J. von Hagen (2004), “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, European Central Bank Working Paper, 419.

Hibbs, D. A. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *American Political Science Review*, 71: 1467-1487.

INE (2013), Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio – 2011, Destaque do Instituto Nacional de Estatística de 8 de novembro de 2013.

Inman, R. P. (1996), “Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU”, NBER Working paper, 5614.

Jonung, L.; M. Larch (2006), “Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts”, *Economic Policy*, 21(47): 491-534.

Larch, M.; M. Salto (2003), “Fiscal Rules, Inertia and Discretionary Fiscal Policy”, *European Commission Economic Papers*, 194.

Lobo, Flora Cunha; Pedro Ramos (2011), “O enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 28 (3): 57-69.

Martins, Patrícia (2012), “Previsões macroeconómicas e disciplina orçamental: O caso europeu”, Tese de Doutoramento, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Martins, Patrícia; Leonida Correia (2013), “The Determinants of Macroeconomic Forecasts and the Stability and Growth Pact”, Working papers 2013/07, ISEG, Technical University of Lisbon. WP 07/2013/DE/UECE.

Olson, M. (1993), “Dictatorship, Democracy and Development”, *American Political Science Review* 87(3), 567–576.

Pina, A. M.; N. Venes (2011), “The Political Economy of EDP Fiscal Forecasts: An Empirical Assessment”, *European Journal of Political Economy*, 27(3): 534-546.

Rattsø, J.; P. Tovmo (2002), “Fiscal discipline and asymmetric adjustment of revenues and expenditures: local government responses to shocks in Denmark”, *Public Finance Review* 30(3), 208–234.

Ribeiro, Nuno; Susana Jorge; Mercedes Cervera (2013), “Estudo do Endividamento da Administração Local Portuguesa: Evidência Empí-

rica usando Modelos de Análise de Dados em Painel”, *Notas Económicas*, 38: 44–65.

Rios, Maria Emília; José Costa (2005), “O Efeito Flypaper nas Transferências para os Municípios Portugueses”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 8: 85-108.

Roubini, N.; J. D. Sachs (1989), “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”, *European Economic Review*, 33: 903 - 938.

Tabellini, G.; A. Alesina (1990), “Voting on the Budget Deficit”, *American Economic Review* 80(1), 37–49.

Ter-Minassian (2007), “Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, *OECD Journal on Budgeting*, 6(3): 1-11.

Tovmo, Per (2007), “Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments”, *Economics of Governance*, 8: 37–49.

Tufte, E. R. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton University Press.

Van den Noord, P. (2007), “Fiscal Policies in EMU at the Crossroads” in F. Breuss (ed), *The Stability and Growth Pact - Experiences and Future Aspects*, SpringerWienNewYork.

Veiga, Linda Gonçalves; Francisco José Veiga (2007), “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, 131(1-2): 45-64.

Von Hagen, J. (2005), “Fiscal Rules and Fiscal Performance in EU and Japan”, CEPR Discussion paper, 5330.

Von Hagen, J. (2010), “Sticking to Fiscal Plans: The Role of Fiscal Institutions”, *Public Choice*, 144(3-4): 487-503.

Von Hagen, J.; I. J. Harden (1995), “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, *European Economic Review*, 39: 771-779.

Von Hagen, Jürgen; Barry Eichengreen (1996), “Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union”, *American Economic Review*, 86 (2): 134–138.

Wierds, P. (2008), “Fiscal Rules and Fiscal Outcomes in EMU - Theory and Evidence”, University of Reading, thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy in Economics, October.

### LEGISLAÇÃO

Diário da República, 1.<sup>a</sup> série – A, N.º 44 - 22 de Fevereiro de 1999.

Decreto-lei n.º 26/2002, Decreto-lei que aprova os Códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, Diário da República, 1.<sup>a</sup> série – A, N.º 38 - 14 de Fevereiro de 2002.

Decreto-lei n.º 38/2008, Decreto-lei relativo às regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, Diário da República, 1.<sup>a</sup> série — N.º 48 - 7 de Março de 2008.

Lei N.º 46/2005, Lei que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, Diário da República, 1.<sup>a</sup> série – A, N.º 165, 29 de Agosto de 2005.

Lei N.º 2/2007, Lei das Finanças Locais, Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, N.º 10, 15 de Janeiro de 2007.

Lei N.º 8/2012, Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso das entidades públicas, Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, N.º 37, 21 de fevereiro de 2012.

Lei N.º 73/2013, Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, N.º 169, 3 de setembro de 2013.

### SITES CONSULTADOS

Comissão Nacional de Eleições, *Portal electrónico*, mantido pela Comissão Nacional de Eleições, disponível em <http://www.cne.pt/>. Acedido: 25 de fevereiro de 2014.

Decreto-Lei N.º 54-A/99, Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), Direcção Geral da Administração Interna, *Portal electrónico*, mantido pela Direcção Geral da Administração Interna, disponível em <http://www.dgai.mai.gov.pt/>. Acedido: 27 de setembro de 2014. Acedido: 27 de setembro de 2014.

Eurostat, *Portal electrónico de estadísticas europeias*, mantido pela European Commission, disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>. Acedido: 24 de março de 2014.

INE, *Portal electrónico*, mantido pelo Instituto Nacional de Estatística, disponível em <http://www.ine.pt/>. Acedido: 27 de setembro de 2014.

PORDATA, *Portal electrónico*, mantido pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, disponível em <http://www.pordata.pt/Municipios/>. Acedido: 10 de março de 2014.

Portal Autárquico, *Portal electrónico de informação sobre os governos locais portugueses*, mantido pela Direcção-Geral das Autarquias Locais, disponível em <http://www.portautarquico.pt/portautarquico/Home.aspx>. Acedido: 10 de março de 2014.

## APÊNDICE

Quadro A.1: Estatísticas descritivas das variáveis explicativas (Euros *per capita*)

Variáveis	Média	Desvio pa- drão	Mínimo	Máximo
<b>Variáveis económicas</b>				
VRTprev	613,80	648,03	-6.407,42	3.836,05
VDTPrev	610,87	637,26	-6.407,43	3.015,55
L.SOg	-319,45	412,56	-3.717,54	1.273,58
racioRprop	36,89	17,56	3,92	89,61
DRprop	-320,59	345,15	-2.588,87	556,43
DRtcap	-259,61	263,41	-2.050,85	208,79
DRtcor	-53,62	110,12	-1.103,19	53,20
DRid	-11,56	41,75	-361,92	102,55
DDabcap	-280,26	377,85	-7.973,18	-0,45
DDabs	-50,18	78,27	-1.747,86	0,00
DDdp	-27,83	74,10	-1.880,96	0,00
<b>Variáveis políticas</b>				
dir	0,44	0,50	0,00	1,00
gmar	0,74	0,44	0,00	1,00
mand	0,55	0,50	0,00	1,00
pideo	0,52	0,50	0,00	1,00
eleleg	0,33	0,47	0,00	1,00
<b>Variáveis institucionais</b>				
excessend	-133,24	428,80	-2.918,79	5.344,20
munsanc	0,06	0,23	0,00	1,00
scornneg	0,66	0,47	0,00	1,00
<b>Variáveis socioeconómicas</b>				
litoral	0,50	0,50	0,00	1,00
ipc	77,35	22,26	47,36	232,54
mpeq	0,10	0,31	0,00	1,00
peq	0,25	0,43	0,00	1,00
grand	0,10	0,30	0,00	1,00