



SEMINÁRIO

(Nova) Governação Pública Local

29.OUT.2014 | MIRANDELA

AUDITÓRIO DO CENTRO CULTURAL

MECANISMOS NECESSÁRIOS PARA A RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS: O FUNDO DE APOIO MUNICIPAL (FAM)

O NOVO CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO: UM INSTRUMENTO PARA UMA ADMINISTRAÇÃO MAIS EFICIENTE?

REGRAS E DESVIOS ORÇAMENTAIS: OS MUNICÍPIOS DO NORTE DE PORTUGAL

Patrícia Martins

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD)

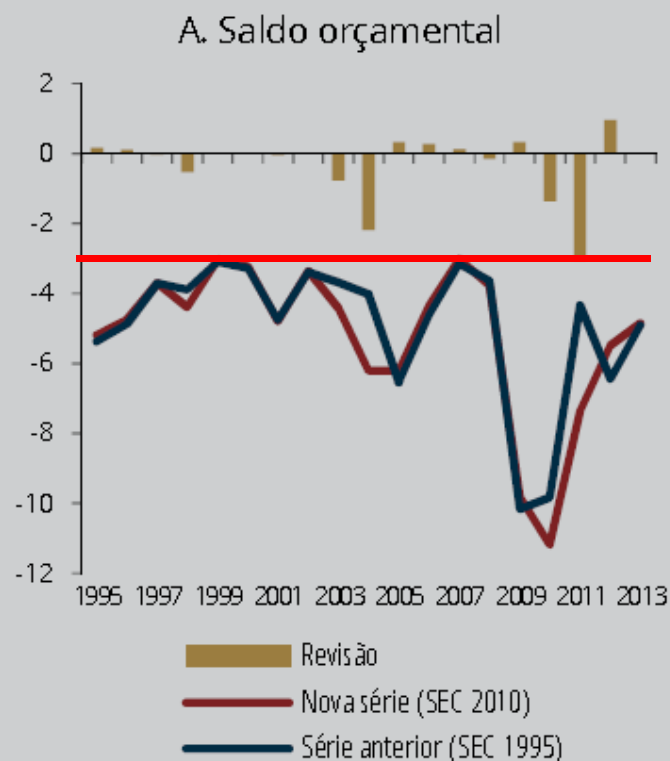
Departamento de Economia, Sociologia e Gestão

Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD)

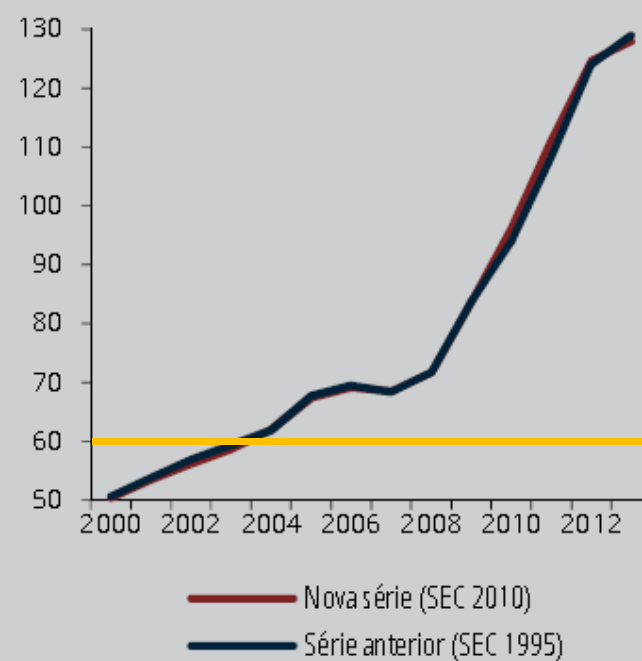


PORTUGAL e o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC): Incumprimento das regras supranacionais do défice e da dívida pública

Gráfico 4 • Saldo orçamental e dívida pública relevantes na ótica do procedimento dos défices excessivos | Em percentagem do PIB



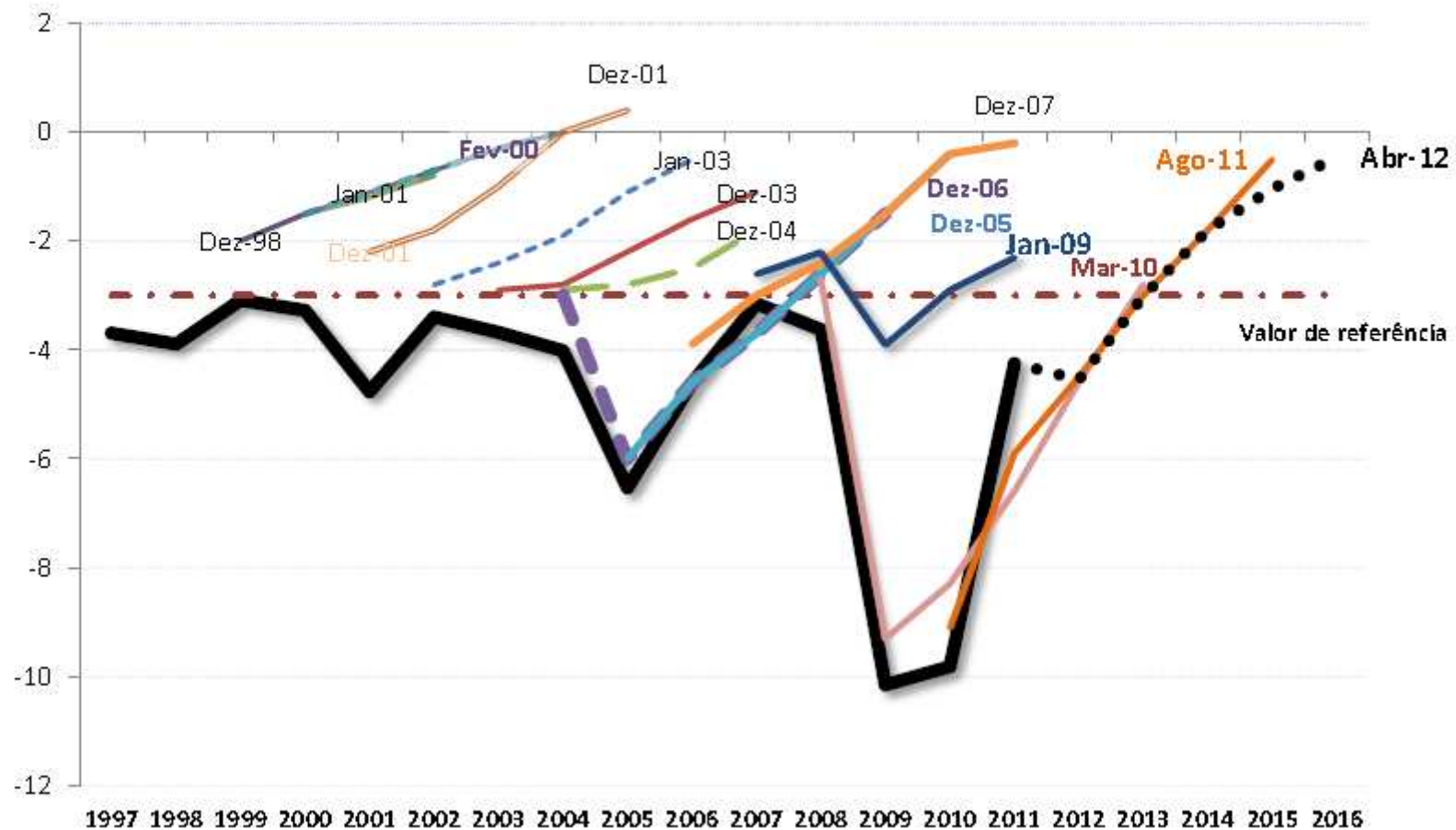
B. Dívida das administrações públicas



PEC (vertente preventiva): erros de previsão do saldo orçamental

Figura 2 – Sucessivos Programas de Estabilidade: Atualizações do défice orçamental global

Saldo orçamental (%PIB)

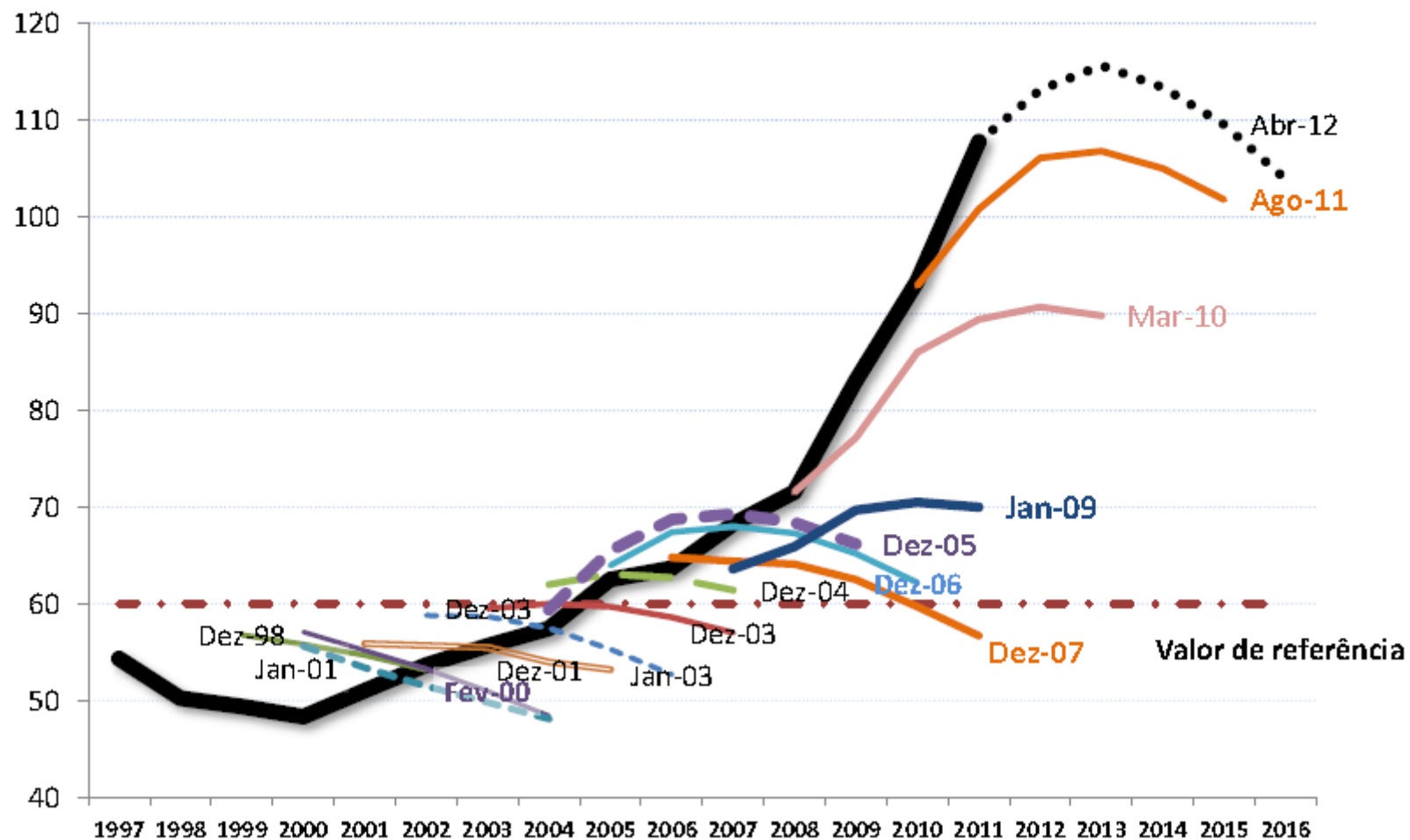


Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2012), Relatório do CFP – Estratégia Orçamental para Portugal 2012-2016, maio de 2012, pág. 14.

PEC (vertente preventiva) : erros de previsão da dívida pública

Figura 3 – Sucessivos Programas de Estabilidade: Atualizações da dívida pública

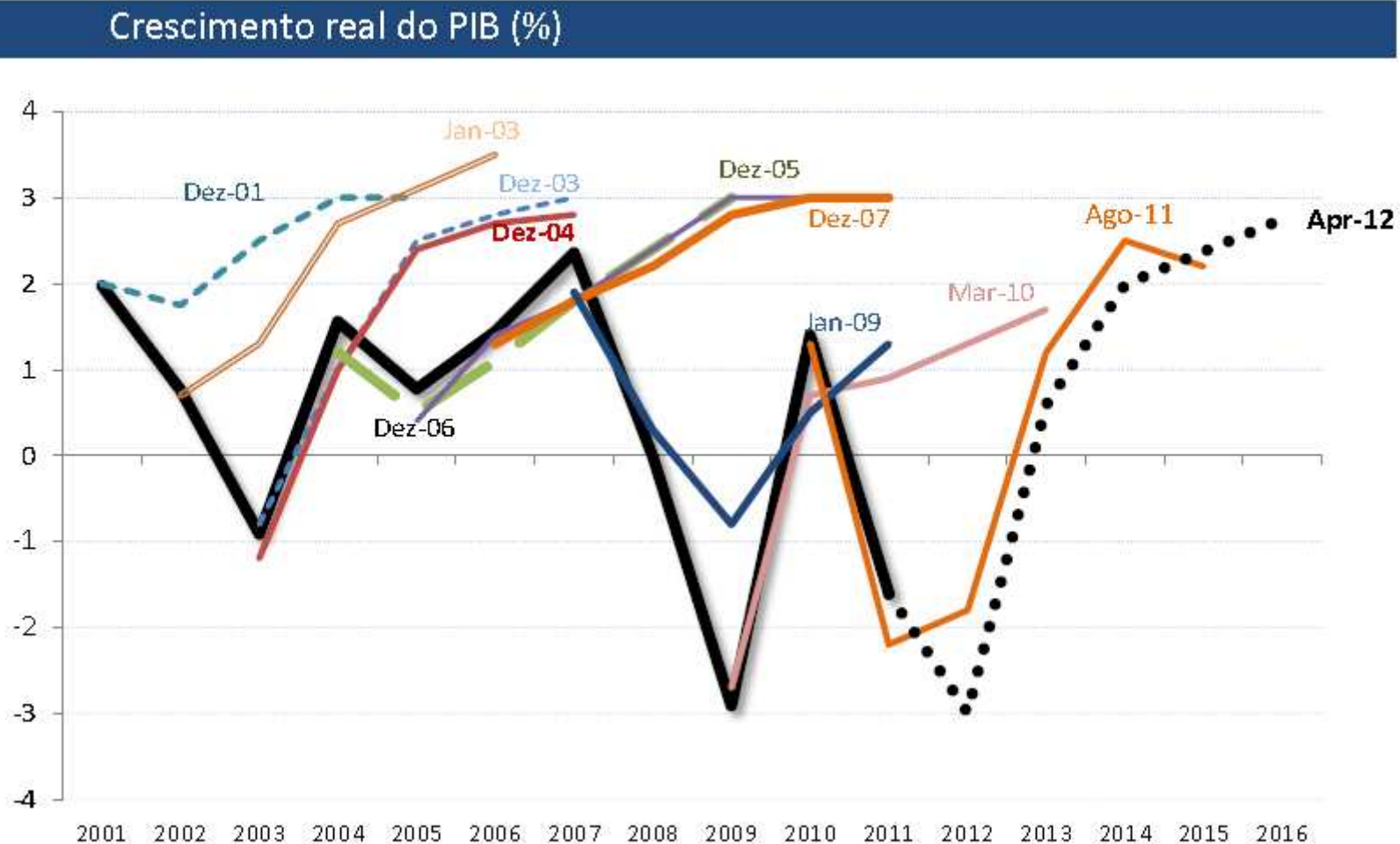
Dívida Pública (%PIB)



Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2012), Relatório do CFP – Estratégia Orçamental para Portugal 2012-2016, maio de 2012, pág. 14.

PEC (vertente preventiva): erros de previsão do crescimento do PIB

Figura 1 – Sucessivos Programas de Estabilidade: previsões de crescimento



Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2012), Relatório do CFP – Estratégia Orçamental para Portugal 2012-2016, maio de 2012, pág. 13.

FINANÇAS LOCAIS E DESCENTRALIZAÇÃO

Comparação de Portugal com Dinamarca, Malta e UE27

Países	Receita local			Receita local / Receita nacional			Despesa local			Despesa local / Despesa nacional		
	(% PIB)			(%)			(% PIB)			(%)		
	1995	2012	95-12	1995	2012	95-12	1995	2012	95-12	1995	2012	95-12
Dinamarca	32,9	37,8	4,9	58,3	68,1	9,8	32,1	37,9	5,8	54,1	63,8	9,7
Malta	0,6	0,8	0,2	1,7	2,0	0,3	0,6	0,8	0,2	1,6	1,8	0,3
Portugal	4,9	6,5	1,6	13,4	15,9	2,5	4,8	6,0	1,2	11,5	12,7	1,2
UE27	10,9	11,8	0,9	24,3	26,0	1,7	11,1	11,8	0,7	21,3	23,9	2,6

Países	Dívida local		Dív. Nacional		Peso (%) da dívida local na			
	(% PIB)		(% PIB)		Dívida nacional		Receita local	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Dinamarca	7,1	7,3	42,7	45,4	16,6	16,1	19,2	19,3
Malta	0,1	0,1	66,8	71,3	0,1	0,1	16,7	12,5
Portugal	5,5	5,8	94,0	124,1	5,9	4,7	85,9	89,2
UE27	5,9	6,1	80,0	85,2	7,4	7,2	49,6	51,7

Fonte: Elaboração própria com base em informação do site do Eurostat.

PORTUGAL

INDICADORES DAS FINANÇAS LOCAIS

Municípios de Portugal Continental					Municípios do Norte				
	Número de observações	Média	N.º de municípios		Número de observações	Média	N.º de municípios		
Saldo orçamental global (ótica dos compromissos)	Total	834	-262,08		683 (82%)	258	-294,09		228 (88%)
	2010	278	-351,77	Défices orçamentais	260	86	-363,76	Défices orçamentais	83
	2011	278	-287,12		232	86	-323,65		77
	2012	278	-147,35		191	86	-194,87		68
Endividamento líquido (incluindo montantes legalmente excepcionados)	Total	834	636,93		187 (22%)	258	662,62		71 (28%)
	2010	278	723,74	Endividamento líquido excessivo	57	86	736,77	Endividamento líquido excessivo	21
	2011	278	646,24		74	86	665,38		26
	2012	278	540,80		56	86	585,71		24

Valores expressos em euros per capita.

Fonte: Cálculos próprios com base em informação do Portal Autárquico.

DESVIOS ORÇAMENTAIS: Principais determinantes

A verificação de **desvios orçamentais sistemáticos** contribuiu para a atual situação das finanças públicas locais



Martins e Correia (2014) – Identificação das principais **determinantes económicas, políticas e institucionais** dos desvios da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global

- 278 municípios de Portugal Continental – *nesta apresentação também se incluem os resultados para a 86 municípios do Norte de Portugal*
- 2010 a 2012
- *Fontes:*
 - Portal Autárquico da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)
 - Comissão Nacional de Eleições e Direção Geral da Administração Interna (variáveis políticas)
 - PORDATA (população residente)

DESVIOS ORÇAMENTAIS: Definição

Desvio orçamental = valor observado – valor previsto/orçamentado

Critérios

- Na definição dos valores observados, utilizou-se a **ótica dos compromissos e acréscimos** (regras supranacionais do PEC)
- Todas as variáveis foram definidas em **valores *per capita***

Variáveis explicadas

- “**Desvio da receita total**” (*DRT*) = **receita liquidada** - receita prevista
- “**Desvio da despesa total**” (*DDT*) = **despesa comprometida** (ou realizada) - despesa prevista
- “**Desvio do saldo orçamental global**” (*DSOg*) = saldo orçamental global **observado** - saldo orçamental global previsto

DESVIOS ORÇAMENTAIS: Ótica dos compromissos versus ótica de caixa

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Desvios médios anuais
Receita prevista corrigida	11443,70	11908,00	13295,20	13161,80	12857,30	12008,40	11245,10	
Receita liquidada	7998,90	8799,50	9192,80	8259,70	8212,20	8139,60	8315,30	
Receita cobrada	7769,70	8082,60	8491,10	8026,20	7962,00	7937,70	8094,20	
Desvio entre receita liquidada e receita prevista	-3444,80	-3108,50	-4102,40	-4902,10	-4645,10	-3868,80	-2929,80	-3857,36
Desvio entre receita cobrada e receita prevista	-3674,00	-3825,40	-4804,10	-5135,60	-4895,30	-4070,70	-3150,90	-4222,29
Despesa prevista	11439,30	11898,30	13237,50	13187,60	12840,70	11991,20	11225,50	
Despesa realizada	9581,90	10051,40	11135,00	10699,60	10481,60	9804,90	9403,60	
Despesa paga	7410,30	7875,90	8358,10	7872,00	7720,20	7587,10	7698,60	
Desvio entre despesa realizada e despesa prevista	-1857,40	-1846,90	-2102,50	-2488,00	-2359,10	-2186,30	-1821,90	-2094,59
Desvio entre despesa paga e despesa prevista	-4029,00	-4022,40	-4879,40	-5315,60	-5120,50	-4404,10	-3526,90	-4471,13
Desvios entre receitas liquidadas e despesas realizadas	-1583,00	-1251,90	-1942,20	-2439,90	-2269,40	-1665,30	-1088,30	-1748,57
Desvios entre receitas cobradas e despesas pagas	359,40	206,70	133,00	154,20	241,80	350,60	395,60	263,04

Valores expressos em *milhões de euros*

Fonte: Cálculos próprios com base em informação de Carvalho et al. (2014: 151)

DESVIOS ORÇAMENTAIS: estatísticas descritivas

			Municípios de Portugal Continental			Municípios do Norte		
			Número de observações	Média	N.º de municípios com desvios negativos	Número de observações	Média	N.º de municípios com desvios negativos
Variáveis explicadas: desvios orçamentais	Desvio da receita total	Total	834	-671,30	824	258	-677,88	257
		2010	278	-739,19	277	86	-713,16	86
		2011	278	-677,97	273	86	-695,09	86
		2012	278	-596,73	274	86	-625,39	85
	Desvio da despesa total	Total	834	-412,62	834	258	-420,08	258
		2010	278	-459,54	278	86	-533,29	86
		2011	278	-377,34	278	86	-355,61	86
		2012	278	-400,96	278	86	-371,35	86
	Desvio do saldo orçamental global	Total	834	-224,07	692 (83%)	258	-225,12	233 (90%)
		2010	278	-247,84	251	86	-161,26	83
2011		278	-263,33	231	86	-299,07	78	
2012		278	-161,05	210	86	-215,03	72	
Outros desvios	Receitas totais previstas menos despesas totais previstas	Total	834	-12,64	175 (21%)	258	-42,70	41 (16%)
		2010	278	-43,79	64	86	-135,30	16
		2011	278	3,39	59	86	4,34	10
		2012	278	2,47	52	86	2,86	15
	Receitas totais liquidadas menos despesas totais realizadas	Total	834	-271,33	716 (86%)	258	-300,49	238 (92%)
		2010	278	-323,44	259	86	-315,16	84
		2011	278	-297,24	241	86	-335,13	80
		2012	278	-193,30	216	86	-251,18	74

DESVIOS ORÇAMENTAIS:

Estatísticas descritivas e dimensão dos municípios

	Dimensão populacional dos municípios		Municípios de Portugal Continental (278*3=834)		Municípios do Norte (86*3=258)		Comparação da média dos desvios
			Número de observações	Média	Número de observações	Média	
Desvio da receita total	Muito pequenos	<= 5000 habitantes	87	-984,40	13	-1.457,37	-472,97
	Pequenos	entre 5001 e 10000 habitantes	207	-926,28	68	-992,49	-66,21
	Médios	entre 10001 e 80000 habitantes	459	-570,52	138	-555,43	15,09
	Grandes	> 80000 habitantes	81	-254,47	39	-302,78	-48,31
Desvio da despesa total	Muito pequenos	<= 5000 habitantes	87	-788,94	13	-1.121,77	-332,83
	Pequenos	entre 5001 e 10000 habitantes	207	-673,36	68	-780,71	-107,35
	Médios	entre 10001 e 80000 habitantes	459	-271,44	138	-255,71	15,73
	Grandes	> 80000 habitantes	81	-142,08	39	-139,03	3,05
Desvio do saldo orçamental global	Muito pequenos	<= 5000 habitantes	87	-167,99	13	-317,94	-149,95
	Pequenos	entre 5001 e 10000 habitantes	207	-214,95	68	-177,13	37,82
	Médios	entre 10001 e 80000 habitantes	459	-261,56	138	-263,21	-1,65
	Grandes	> 80000 habitantes	81	-95,21	39	-143,09	-47,88

DESVIOS ORÇAMENTAIS: estatísticas descritivas e NUTSIII

Municípios do Norte											
		N.º de obs.	Média	N.º de mun. desvios negativos	% de mun. desvios negativos			N.º de obs.	Média	N.º de mun. desvios negativos	% de mun. desvios negativos
Desvio da receita total	Alto Trás-os-Montes	42	-939,61	42	100	Desvio entre receitas totais previstas menos despesas totais previstas	Alto Trás-os-Montes	42	0,76	8	19
	Ave	24	-581,30	24	100		Ave	24	0,00	1	4
	Cávado	18	-257,27	17	94		Cávado	18	-0,68	4	22
	Douro	57	-1058,41	57	100		Douro	57	4,57	3	5
	Entre Douro e Vouga	15	-354,24	15	100		Entre Douro e Vouga	15	1,24	4	27
	Grande Porto	27	-334,82	27	100		Grande Porto	27	-7,42	8	30
	Minho-Lima	30	-572,42	30	100		Minho-Lima	30	10,32	4	13
	Tâmega	45	-555,36	45	100		Tâmega	45	-253,87	9	20
Desvio da despesa total	Alto Trás-os-Montes	42	-597,19	42	100	Desvio entre receitas totais liquidadas menos despesas totais realizadas	Alto Trás-os-Montes	42	-341,66	39	93
	Ave	24	-201,12	24	100		Ave	24	-380,18	23	96
	Cávado	18	-148,06	18	100		Cávado	18	-109,88	15	83
	Douro	57	-627,44	57	100		Douro	57	-426,39	52	91
	Entre Douro e Vouga	15	-149,21	15	100		Entre Douro e Vouga	15	-203,79	14	93
	Grande Porto	27	-138,87	27	100		Grande Porto	27	-203,37	24	89
	Minho-Lima	30	-270,34	30	100		Minho-Lima	30	-291,76	28	93
	Tâmega	45	-576,57	45	100		Tâmega	45	-232,66	43	96
Desvio do saldo orçamental global	Alto Trás-os-Montes	42	-273,57	39	93						
	Ave	24	-366,12	23	96						
	Cávado	18	-117,13	16	89						
	Douro	57	-421,42	54	95						
	Entre Douro e Vouga	15	-188,48	13	87						
	Grande Porto	27	-162,07	23	85						
	Minho-Lima	30	-215,34	27	90						
Tâmega	45	44,18	38	84							

DESVIOS DA RECEITA TOTAL: principais determinantes

Variável dependente DRT	Municípios de Portugal Continental	Municípios do Norte
Variáveis económicas		
variável explicada desfasada	0,064 *	
variação prevista da receita total (receita total prevista no ano corrente menos receita total liquidada no ano anterior)	-0,142 ***	-0,110 **
receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas	-2,476 ***	
desvio das receitas próprias	0,700 ***	0,852 ***
desvios das transferências de capital	0,796 ***	0,886 ***
desvios das transferências correntes	0,682 ***	0,738 ***
desvios dos impostos diretos	0,443 **	
saldo orçamental global observado desfasado um período	0,160 ***	0,084 *
Variáveis institucionais		
saldo orçamental observado corrente negativo		-25,934 **
Variáveis de controlo		
índice per capita do poder de compra	0,657 **	
municípios muito pequenos	-49,695 *	
municípios pequenos	-28,020 **	
municípios grandes	27,708 **	
Constante	42,081	-9,092
N	556	172
R²	0,95	0,98

Previsões otimistas

Desvios negativos nas rubricas com maior peso

Défices orçamentais desfasados

Défices correntes

DESVIOS DA DESPESA TOTAL: principais determinantes

Variável dependente DDT	Municípios de Portugal Continental	Municípios do Norte
Variáveis económicas		
desvios da receita total	0,036 ***	0,050 ***
desvios na aquisição de bens de capital	1,013 ***	0,978 ***
desvios na aquisição de bens e serviços	1,222 ***	1,051 ***
desvios nas despesas com pessoal	1,186 ***	1,572 ***
saldo orçamental global observado desfasado um período		-0,029 ***
Variáveis políticas		
limitação de mandatos	8,438 **	
partilha de ideologia		7,345 *
eleições legislativas (2011)	5,262 *	
Variáveis de controlo		
índice per capita do poder de compra	-0,388 **	
municípios muito pequenos	-29,608 ***	
municípios pequenos	-18,294 ***	-18,915 **
Constante	20,929	-9,624 **
N	834	172
R ²	0,99	0,99

Desvios menos negativos nas rubricas com maior peso

Défices orçamentais desfasados

Partilha de ideologia (esquerda/direita)

DESVIOS DO SALDO ORÇAMENTAL GLOBAL: principais determinantes

Variável dependente DSOg	Municípios de Portugal Continental	Municípios do Norte
Variáveis económicas		
variável explicada desfasada		0,024 **
desvios da receita total	0,365 ***	0,334 ***
saldo orçamental global observado desfasado um período	0,212 ***	0,194 ***
Variáveis políticas		
limitação de mandatos		44,065 *
eleições legislativas (2011)	-55,980 ***	-50,470 **
Variáveis institucionais		
excesso de endividamento líquido	-0,229 ***	-0,138 **
saldo orçamental observado corrente negativo	-87,848 ***	-80,808 ***
Variáveis de controlo		
municípios muito pequenos	288,409 ***	249,304 ***
municípios pequenos	175,041 ***	144,422 ***
Constante	84,642 ***	28,078
N	556	172
R ²	0,62	0,71

Nos municípios do Norte, os desvios negativos do saldo orçamental global são:

- **Maiores**

- Com desvios negativos do saldo orçamental global no ano anterior
- Com desvios negativos da receita total
- Quando existem défices orçamentais à data da elaboração das previsões
- No ano de 2011 – eleições legislativas
- Quando ocorre incumprimento dos limites de endividamento líquido (LFL n.º 2/2007) e do princípio de equilíbrio relativo ao saldo orçamental corrente (POCAL)

- **Menores**

- Nos municípios em que os presidentes da Câmara (eleitos em 2009) estavam em funções há três ou mais mandatos (lei n.º 46/2005)
- Nos municípios muito pequenos e pequenos

Os desvios orçamentais resultam:

- **Fase de planeamento: previsões otimistas da receita**
 - 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
- **Fase de execução: inércia na execução da despesa**
 - Os governantes assumem os compromissos da despesa com base no volume de despesa prevista sem ter em devida consideração a receita efetivamente liquidada

(2010 – 2012)

- Outras determinantes?
- Outras interpretações dos resultados?

(2013 – ...)

- As alterações legislativas introduzidas implicaram alterações efetivas das práticas de previsão e de execução?
- O que mudou e o que deveria mudar?

